THE SENATE

LE SÉNAT

NORTHERN PARKS – A NEW WAY

A Report of the Subcommittee on Aboriginal Economic Development in relation to Northern National Parks

of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

Chair of the Subcommittee

The Honourable Ione J. Christensen

Deputy Chair of the Subcommittee

The Honourable Ethel M. Cochrane

September 2001

SUBCOMMITTEE ON ABORIGINAL ECONOMIC DEVELOPMENT IN RELATION TO NORTHERN NATIONAL PARKS

37th Parliament – 1st Session

***Chair*: Honourable Senator Christensen**
***Deputy Chair*: Honourable Senator Cochrane**

Honourable Senators:

*Carstairs,	Christensen,	*Lynch-Staunton,
(or Robichaud)	Cochrane,	(or Kinsella)
Chalifoux,	Johnson,	Sibbeston.

*Ex Officio Member

36th Parliament – 2nd Session

***Chair*: Honourable Senator Christensen**
***Deputy Chair*: Honourable Senator Johnson**

Honourable Senators:

Andreychuk,	*Lynch-Staunton,
*Boudreau, P.C.,	(or Kinsella)
(or Hays)	Sibbeston,
Cochrane,	Watt.

*Ex Officio Member

The Honourable Senator DeWare also served on the Subcommittee during its study.

Staff from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament:
Tonina Simeone.

Staff from the Committees and Private Legislation Directorate:
Lise Bouchard, Administrative Assistant.

Adam Thompson
Clerk of the Committee

Extract of the *Journals of the Senate*, Tuesday, June 13, 2000:

The Honourable Senator Chalifoux moved, seconded by the Honourable Senator Christensen:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report upon the opportunities to expand economic development, including tourism and employment, associated with National Parks in Northern Canada, within the parameters of existing comprehensive land claim and associated agreements with Aboriginal Peoples and in accordance with the principles of the *National Parks Act*; and

That the Committee submit its report no later than December 15, 2000.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

Extract of the *Minutes of Proceedings* of the Standing Committee on Aboriginal Peoples of February 27, 2001:

That, upon receipt, the Order of Reference concerning Aboriginal economic development in relation to Northern National Parks be deemed referred to a Subcommittee, composed of the Honourable Senators Chalifoux, Christensen, Cochrane, Johnson and Sibbeston; and

That the Subcommittee be authorized to send for persons, papers and records, whenever required, and to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by it.

Adam Thompson
Clerk of the Committee

Extract of the *Journals of the Senate*, Monday, March 12, 2001:

The Honourable Senator Chalifoux moved, seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report upon the opportunities to expand economic development, including tourism and employment, associated with National Parks in Northern Canada, within the parameters of existing comprehensive land claim and associated agreements with Aboriginal Peoples and in accordance with the principles of the *National Parks Act*;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples during the Second Session of the Thirty-sixth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than September 28, 2001.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

Page

CHAIRPERSON'S FOREWORD **2**

INTRODUCTION **4**

CHAPTER I **6**

THE NEED FOR A NEW POLICY APPROACH TO THE NORTH 6

CHAPTER II **10**

COOPERATIVE MANAGEMENT REGIMES: A NEW PARTNERSHIP 10

CHAPTER III **16**

CAPACITY-BUILDING IN ABORIGINAL COMMUNITIES 16

CONCLUSION **27**

APPENDIX **29**

SUMMARY OVERVIEW OF NORTHERN PARKS 29

LIST OF RECOMMENDATIONS **34**

WITNESSES **37**

CHAIRPERSON'S FOREWORD

In September 2000, the Senate Committee on Aboriginal peoples struck a Subcommittee to investigate and report on Aboriginal economic development in relation to northern National Parks. The role of the Subcommittee was to review what economic opportunities where available to northern Aboriginal peoples in relation to National Parks in northern Canada and to make recommendations on how to improve and expand those opportunities.

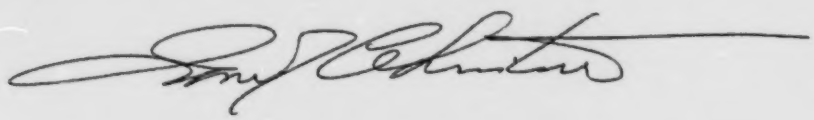
Aboriginal people in northern Canada have a unique relationship with our National Park system as they have negociated, or are in the process of negotiating, land claim agreements that include special usage of park lands. The Subcommittee's main focus was the examination of that special relationship: was it working, and how could it be improved upon as the land claim agreements were being implemented?

Over the course of our meetings in Ottawa, Inuvik, Haines Junction, Whitehorse and Iqaluit we have found that some issues have been resolved but others still face challenges. The Senate Subcommittee is making eight recommendations in order to respond to those challenges. These recommendations reflect the testimony and the needs of northern Aboriginal people involved in this matter.

On behalf of all Subcommittee members, I would like to thank those who took the time to share their views and suggestions through presentations and briefs. Coming to such a committee hearing in the north is often difficult, involving uncertain weather conditions and long flights. Thank you for your efforts, they were greatly appreciated.

I would personally like to thank the Committee members and the staff who worked with us for their long hours of work and dedication.

In closing, I would like to express, on behalf of all members of the Subcommittee, our deepest appreciation for Mr. John Terry's contribution to the work of this report. Mr. Terry passed away following our northern tour and was not able to see the report completed. He is sadly missed.



The Honourable Ione J. Christensen
Chairperson
Senate Subcommittee on Aboriginal Economic Development in Relation to Northern National Parks of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

INTRODUCTION

In March 2000, the Panel on Ecological Integrity released a report[1] urging Parks Canada to give clear primacy to its conservation mandate. Panel members were particularly concerned that the ecological integrity of National Parks, such as Banff and Jasper, were being seriously eroded due to commercial growth and overuse. In response to the Panel's recommendations, the Minster of Canadian Heritage made a commitment to make conservation the top priority of the Canadian National Park system. The new *Canada National Parks Act* reflects this direction. It requires that the "maintenance or restoration of ecological integrity" be the first priority of the Minister. The Panel's report, however, focussed almost exclusively on issues surrounding southern National Parks. It ignores the new reality of Northern Parks where Canada's Aboriginal people are part of the development and management of these areas. This report of the Senate Subcommittee on Aboriginal Economic Development is, in part, intended to address this gap.

It is important to understand that the legal, historical and constitutional context within which northern National Parks have been established is distinct from those in the south. These differences must be appreciated. Specifically, several of the northern National Parks have been established as a result of constitutionally-protected comprehensive land claim agreements (Please see appendix for a summary overview of northern National Parks). Embedded in those agreements are provisions for economic opportunities as well as the establishment of co-operative management regimes. Most Aboriginal beneficiaries in the north interpret these co-operative management regimes as guaranteeing full participation in the management and decision-making of both the conservation and development of their traditional lands. As Aboriginal groups in the south begin to negotiate cooperative or co-management arrangements, it is expected that these agreements will have a significant impact on the direction that southern Parks will take as well. As we shall see later in this

[1] Parks Canada Agency, *"Unimpaired for Future Generations?". Setting a New Direction for Canada's National Parks, Report of the Panel on the Ecological Integrity of Canada's National Parks* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2000).

report, the varying interpretations of 'co-operative' as opposed to 'co-management' regimes have created certain difficulties in the implementation of these joint park planning and management processes. Finally, unlike the south, northern National Parks are remote and often difficult to access. While the Panel on Ecological Integrity expressed legitimate concerns with the effects of traffic and tourism on the ecological integrity of southern parks, the reality for northern National Parks is very different with regard to management structures, tourism use and accessibility.

During the course of its northern hearings, members of the Subcommittee were made aware of these differences by several Aboriginal groups and northerners. This report endeavours to highlight some of their concerns and identify issues unique to the operation of National Parks in Canada's three northern territories. The Subcommittee also hopes to underscore the need to understand and respect the different legal and constitutional frameworks within which these parks operate and, in particular, the very real partnership that this new context has created between Aboriginal groups and Parks Canada. Specifically, the northern National Parks examined in this report have evolved in the context of the current land claim agreement process. First Nations and Inuit negotiated ownership and control over certain areas of their traditional lands as part of those final agreements. From their perspective, they have agreed to *share* authority over the management of their lands mutually recognized as unique and worthy of protection as National Parks; lands that can be enjoyed by all Canadians as part of a rich natural heritage.

This report originates from a request by Parks Canada that the Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples "examine and report upon the opportunities to expand economic development, including tourism and employment, associated with National Parks in Northern Canada, within the parameters of existing comprehensive land claim agreements with Aboriginal Peoples and in accordance with the principles of the National Parks Act." In order to meet the obligations set out in the final agreements and provide economic benefits to Aboriginal people, we strongly recommend Parks Canada implement the findings contained in this report.

CHAPTER I

The Need for a New Policy Approach to the North

One of the central themes to emerge from the Subcommittee's northern hearings is the need for Parks Canada to take a more flexible approach in its application of Parks policy in relation to northern National Parks. The Subcommittee heard from many witnesses that while it is understandable for Parks Canada to want to have policies that apply across the national system of parks, its increasing emphasis on conservation at the expense of economic development reflects southern-based concerns that are inappropriate in the northern context at this time. In particular, the Subcommittee was told that Northern National Parks could support tourism activity to a much greater extent than they currently do without any noticeable threat to the environment. Having said this, the Subcommittee acknowledges that the ecological environment in the north is much more fragile and vulnerable to human activity than it is in southern Canadian National Parks. Consequently, as tourism continues to grow and develop in these areas, it is critical to learn from the environmental pressures experienced in southern parks and plan accordingly in the north in order that similar problems are not inherited or repeated.

This growing emphasis on conservation, we were told, however, reflected a southern view of Parks as "exclusive preserves" and has resulted in an overly restrictive approach by Parks officials toward park management, thereby frustrating the ability of Aboriginal groups and organizations to take advantage of the economic opportunities contained in their land claim agreements. Time and again members of the Subcommittee were informed by witnesses of instances where their efforts to capitalize on the economic benefits associated with parks were hindered by Parks Canada. For instance, Nellie Cournoyea, Chair and Chief Executive Officer of the Inuvialuit Regional Corporation, told the Subcommittee that this restrictive approach has meant the loss of economic benefits

for their community, such as the inability to set up tent frames or take visitors on day trips within park boundaries[2]:

> ...it has been a serious disappointment for the Inuvialuit Regional Corporation as representative of the Inuvialuit beneficiaries that these economic opportunities have not materialized, that indeed Parks Canada has frustrated achievement of these goals that we understand to be central to these agreements. We have seen this in extremely restrictive Parks management plans, combined with Parks policy, that limit visitor access, even in the very short tourist season, that prevent visitor access to the most impressive parts of the Park, giving the attitude that these parks are exclusive preserves. Parks policy has even begun to impinge upon our efforts to promote renewable resource economic activities. Without economic opportunities, Inuvialuit can neither participate in the northern economy or sustain our communities. In setting aside such large areas for national park status, Inuvialuit have foregone very significant potential for economic opportunity that would otherwise be possible through development of non-renewable resources, in particular minerals and oil and gas. Having set aside these areas and thereby help[ed] the federal government to meet its protective priorities, we believe there is an onus on the government to ensure that these National Parks provide alternate economic opportunities for the Inuvialuit.

Members of the Subcommittee were struck by the consistency of this view, a view echoed by witnesses in each of the territories, both by Aboriginal organizations and by representatives of the three territorial governments. It is clear to the Subcommittee that a strong sentiment exists among the witnesses heard that Parks Canada has applied a southern-based policy approach without fully appreciating or considering the differences that exist in the north. While the emphasis on conservation is prudent and required for parks in southern Canada, the Subcommittee heard from witnesses that it is unlikely current and projected levels of visitation to northern National Parks threaten to have similar impacts on their ecological integrity. Although there is a need to balance economic development and tourism with conservation, clearly Aboriginal groups view the

[2]The Subcommittee on Aboriginal Economic Development conducted a series of fact-finding sessions over two weeks in the three territories of Nunavut, the Yukon and Northwest Territories. These were not official hearings and, as a result, transcripts of those meetings are not available. Consequently, quotes appearing in this report have been extracted from notes taken throughout the course of those hearings but can not be attributed directly to a publicly available source.

establishment of National Parks as not only a means of protecting these special places, but also as a means of encouraging economic development in their settlement regions. Moreover, Aboriginal people see themselves as an integral part of the park ecology. Parks, on this view, are considered working spaces and not exclusively natural preserves. The location of these parks and the shortness of the season is such that even with the development of some facilities, the visitation potential is still only a few hundred people a year. Such a small number of visitors can be easily managed to avoid harm to wildlife and habitat, but would have substantial benefit to the local economy, creating employment and other economic opportunities.

Suggestions were made by some witnesses that in order to accommodate the interests and concerns of communities in the north, northern National Parks might be better served if they were operated by a separate agency or at least an independent branch in the Parks Canada Agency that would be free to adopt its own policies, rather than being directed by policies applied to southern parks. One witness told the Subcommittee "we would argue that there is a stronger chance that if you have the regional headquarters here, or substantial presence here, you are going to get more sensitivity to the interests of northern Canada and northern priorities".

The Subcommittee would agree that this issue, if left unaddressed, risks damaging other facets of the relationship between Parks Canada officials and Aboriginal groups in the north. In particular, members were made aware that the tendency toward the uniform application of parks policy undermined the substantial economic commitments and cooperative management processes negotiated in the land claim agreements. Nellie Cournoyea captured this point in her testimony before the Subcommittee:

> [t]he Inuvialuit Final Agreement is a constitutionally-protected land claim agreement and it is time for Parks Canada to pay proper respect to the Inuvialuit economic and cultural interests, not just to take advantage of the Inuvialuit dedication to conservation as sustainable development and advance a southern philosophy to National Parks.

In its follow-up hearings with Parks Canada, the Subcommittee relayed the importance of these concerns to Mr. Tom Lee, Chief Executive Officer, Parks Canada Agency. He was asked whether greater flexibility toward the management and operation of northern National Parks, both to meet the economic objectives set out in the land claim agreements and to honour the spirit and intent of those agreements, could be met under existing policy and legislation. Mr. Lee told the Subcommittee that the existing policy framework did in fact contain the flexibility required to account for the unique environment under which northern National Parks operate and a statement clarifying the application of policies with regard to the north would be issued. . On 16 August 2001, Mr. Lee did provide members of the Subcommittee with a *Draft Statement of Principles regarding the Establishment and Operation of Northern National Parks and National Historic Sites*. While the Subcommittee welcomes this undertaking, this step alone is insufficient to produce the necessary changes in attitude, which will affect the manner in which policy is applied. We believe it is crucial that the draft statement issued by Parks Canada *must* consider the views of northern Aboriginal organizations. Over the years Parks staff have displayed an exemplary dedication to the protection of National Parks, but the new legal and constitutional environment created through land claim agreements with Aboriginal people in the north will require extensive retraining of staff. Accordingly, we recommend that:

1. **Recommendation: Existing Staff Education**

   Parks Canada, in consultation with northern Aboriginal organizations and park management boards in the north, issue a statement of principles clarifying the application of Parks policy toward northern National Parks by March 2002. As well, convene a series of educational workshops for all Field Unit staff who are, or may be, working in the north to ensure that Parks staff understand the legal and constitutional framework within which northern Parks have been created and operate as well as the obligations set out in applicable land claim agreements.

Cooperative Management Regimes: A New Partnership

A significant feature of National Parks established through comprehensive land claim agreements in northern Canada is the creation of joint park planning and management processes. As mentioned earlier, embedded in these final agreements are cooperative management regimes which essentially set out a new working relationship between Parks Canada and northern Aboriginal groups; one that is based on a shared decision-making model with regard to the operation and management of parks. However, there is a stark difference between cooperative management and co-management. For the most part, Aboriginal people see these agreements as establishing "co-management" and not strictly speaking "cooperative management" regimes. This interpretive difference has led to, in some cases, unattainable expectations and disappointment. Whereas co-management denotes equal partners, cooperative management leaves the final decision-making authority with Parks Canada. How these emerging partnerships are working themselves out is an issue of great interest to the Subcommittee.

Generally, cooperative management boards and/or advisory councils have the authority to make recommendations to the Minister on matters pertaining to the development and management of the park. Recommendations and guidelines are normally set out in park management plans. The composition of these boards includes an equal number of Aboriginal and Parks Canada representatives. In all cases, the Minister retains final authority to approve or reject recommendations contained in park management plans.

The Subcommittee is aware that cooperative management arrangements vary somewhat depending on the circumstances under which the final agreements were negotiated and is sensitive to the fact that, in several instances, these processes are still fairly new and therefore a definitive evaluation may be premature. That being said, however, there appears to be a general consensus among the witnesses heard that:

(1) Some Aboriginal groups are prevented from taking a legitimate part in, and consultation on, issues concerning park management by a lack of funds and capacity; and

(2) Parks Canada representatives who sit on these boards must appreciate that Aboriginal people see themselves as full and equal participants in the decision-making process.

In our opinion, it is unlikely that the cooperative management processes set out in the final agreements can be truly effective until these two fundamental issues are first addressed.

Members of the Subcommittee were concerned that Aboriginal communities, already taxed by other pressing social and economic priorities, are prevented from becoming full and active partners in parks management and planning due to budgetary constraints. Members of the Kluane Park Management Board expressed their frustration at not having the financial resources necessary to participate in any meaningful way in the management of Kluane National Park despite the fact that the Champagne and Aishihik Final Agreement sets out these cooperative management structures. Similar concerns were expressed by representatives of the Inuvialuit Regional Corporation and other Aboriginal representatives.

Members of the Subcommittee believe that Parks Canada must be cognizant that its obligations under these final agreements commit the agency to ensuring that the cooperative management processes established thereunder, as well as the economic objectives set out in park management plans, are not then rendered ineffective by a lack of funds.

Specifically, the Subcommittee recommends that:

2. Recommendation: Co-operative Management Boards (following the terms set out in the Final Land Claim Agreements)

> **Parks Canada review current funding levels provided to respective park management boards and advisory councils, including an assessment of their existing and future needs, and undertake to ensure that adequate funding for these boards be made available as soon as possible. Parks Canada should provide the Subcommittee on Aboriginal Economic Development with the results of its review and outline what steps it can expect the government to take with respect to future budgetary commitments no later than March 2002.**

In addition to having inadequate levels of funding in order to effectively participate in cooperative management boards, some witnesses told the Subcommittee that training was also necessary in order for representatives sitting on these boards to understand their respective roles, responsibilities and be better able to deal with issues as they arise. "These relations are complex" Rob Lewis, Superintendent of the Parks Canada Western Arctic Field Unit, told the Subcommittee when discussing the Vuntut Gwich'in cooperative management regime. "They are outlined in the claim. And we found that it has been helpful for us to sit down as governments with the North Yukon Renewable Resources Council and further define our roles and responsibilities through a cooperation agreement. It's an agreement that we renew on a cyclical basis to make sure that the claim provisions are fresh in our minds as well as our roles and responsibilities."

Generally speaking, the development of cooperative management boards associated with northern National Parks is to some extent still in its early stages, particularly in the Yukon and Nunavut regions, where relevant parks-related agreements have only recently been concluded. In light of this, the Subcommittee feels that the strategy adopted by the Vuntut Gwich'in First Nation and Western Arctic Field Unit in developing cooperation agreements which attempt to clarify the cooperative management structures and

participants' roles and responsibilities has substantial merit. We therefore recommend that in order to enhance the effectiveness of existing cooperative management mechanisms:

3. Recommendation: Co-operative Management Agreements

- **Workshops be conducted to instruct Parks Canada personnel on these new co-operative management decision-making processes.**
- **Parks Canada work with Aboriginal groups to develop co-operation agreements that further clarify and define the roles and responsibilities of the participants.**
- **Appropriate mentoring and training programs for Aboriginal representatives who sit on co-operative park management boards be developed.**

Those with a long history of working in southern Parks have a greater tendency toward a unitary management approach. In the north there is a new way of doing things where Aboriginal peoples are meaningful partners in park planning and management. Witnesses told the Subcommittee of the need for Parks Canada personnel to re-examine their customary approach to managing National Parks. They have expressed concerns that Parks Canada has not clearly understood the fundamental shift that has taken place with respect to park management as a result of obligations and processes created under existing land claim agreements. Moreover, Aboriginal people feel that they should not have to plead with Parks Canada to be equal partners in the decision-making processes that affect their traditional lands. Nellie Cournoyea expressed this sentiment as follows:

> "Because of the claim, if there had been no provision for parks we would have more authority over the land. So it is as though we got a claim and then we gave the land back to Canada and we get criticized a lot from our people saying "why did you do that? You spent nine years negotiating a claim and then you go and give it back to Canada, only then to have to beg to be managers in the park".

This is a very telling statement and is at the core of many of the joint management issues confronting the operation of Northern Parks. The Subcommittee agrees that an attitudinal shift must occur if the substantive commitments contained in the final agreements toward shared management are to be realized. Accordingly, members of the Subcommittee recommend that:

4. Recommendation: Renewed Management Approach

> **Parks Canada convene a taskforce of relevant Field Unit staff and Aboriginal representatives to study a renewed management approach to northern National Parks more closely aligned with the establishment of cooperative management processes based on the principles of equal and shared management of those parks. This taskforce provide this Committee with a progress report by September 2002 and the results of its work be included in the Report on Plans and Priorities and in its Departmental Performance Report in 2002.**

Members of the Subcommittee also wish to note that while greater movement toward substantive co-management arrangements is the ideal and desired objective, it does appreciate the fact that the establishment of cooperative management processes has nonetheless been a positive development. In a follow-up letter to the Subcommittee dated 14 May 2001, Ken Anderson, Chair of the Kluane Park Management Board, stated, for instance, that these arrangements have resulted in an "unprecedented level of public consultation and involvement" and although Board members have experienced some frustration, generally, "the exercise has proven to be a venue to experience the benefits of a cooperative and inclusive process".

We wish to underline the importance of creating a true partnership in the north where land claim settlements have been finalized. Comprehensive land claim agreements are modern treaties that arise from the assertion of continuing Aboriginal rights to land in those areas

of Canada where treaties had not been signed. From a political perspective they serve to replace an outmoded and offensive colonial framework.

Aboriginal people interpret Aboriginal rights to include a broad range of economic, political and social factors including ownership of land and resources, cultural rights, legal recognition of customary law and the right to self-government. Land claim agreements not only set out these rights, but they also reflect a new relationship between Aboriginal people and Canada. The difference between a cooperative as opposed to a co-managed approach to the operation of northern National Parks, from an Aboriginal perspective, is therefore not simply a semantic one. Aboriginal people see themselves as full, meaningful and equal partners in the management of these National Parks. They also have a strong spiritual and cultural attachment to their traditional lands from which these parks have been carved. It is therefore crucial that a corresponding shift in attitude by Parks Canada occur, one reflecting this new relationship, if a true partnership with Aboriginal people in the north is ever to be realized.

Capacity-Building in Aboriginal Communities

Another critical theme to emerge from the Subcommittee's northern hearings is the need for greater capacity-building initiatives in Aboriginal communities. The objective of capacity-building measures is to address the ability of Aboriginal communities in northern Canada to participate meaningfully in decision-making processes and take advantage of the economic opportunities associated with National Parks. In particular, witnesses identified three areas where such measures were needed:

(1) Education and training;
(2) Infrastructure; and
(3) Tourism-related activities.

These areas are interconnected in many ways. For example, investment in upgrading or developing community infrastructure boosts tourism potential in the area. Establishing training and education programs in turn assists communities in developing appropriate businesses and in obtaining the necessary training in order for them to take advantage of the economic opportunities associated with National Parks, including tourism.

Education and Training

As mentioned earlier, the land claim agreements considered by the Subcommittee each respectively contains provisions for economic benefits associated with park establishment in settlement regions. For instance, in addition to employment opportunities, these agreements also include rights of first refusal on contracts and concessions, a percentage of allocation of certain park business licenses and other affirmative measures. However, several witnesses told the Subcommittee that Aboriginal communities in the north often

lack the skills and training necessary to benefit from those economic opportunities. In Nunavut, for instance, John MacDougall of the Qiqiktani Inuit Association told the Subcommittee that:

> "At this stage training is about the highest priority of all organizations and in all our projects. The one thing we need to encourage the most is training more people so that they can get these jobs which are available. If there is a qualified Inuit person, then that person can say they almost have a right to that job. So it's a matter of getting more qualifications."

The Subcommittee was pleased to note that Parks Canada has begun making serious efforts in the training of Aboriginal people, and more specifically, in providing better pathways into management positions. The Aboriginal Employment Strategy produced largely in response to (i) the recognition that Aboriginal people were inadequately represented in Parks Canada, and other federal departments and organizations (ii) the findings of the Canadian Human Rights Commission that improvements were required in Parks Canada's approach to recruitment and retention of Aboriginal people and (iii) land claim obligations, we believe is a positive development. As well, the Aboriginal Leadership Development Program is helping to develop a cadre of Aboriginal leaders throughout the Parks Canada organization. We feel such programs have considerable merit and should be continued, evaluated and monitored for their effectiveness.

Parks Canada, it should be noted, can offer only limited direct employment to Aboriginal people in northern communities and must confront the challenge of being able to recruit and retain qualified individuals who may be lured by higher paying jobs in other areas; notably the oil and gas and government sectors. Notwithstanding the presence of National Parks, the Agency, cannot by itself, meet the full range of economic needs of any one group or community. The very nature of the north, currently with a limited tourist season, requires a diverse economic base. To date, then, many of the economic opportunities offered by northern National Parks have tended to be seasonal.

Despite the challenge of competing with other sectors for qualified Aboriginal personnel, the Subcommittee feels strongly that Parks Canada is uniquely positioned to perform an important social function. It can provide northern Aboriginal communities that are badly in need of human resource development, particularly Aboriginal youth, vital education and training opportunities. Accordingly, we recommend that:

5. Recommendation: Employment Opportunities for Aboriginal People

> **Parks Canada open its Parks staff training courses to all interested Aboriginal people in the north, thereby supporting Aboriginal employment and assisting Aboriginal youth become more qualified for jobs inside and outside the Parks system.**

In addition to these national employment strategies, members of the Subcommittee were particularly interested in learning about several local initiatives. In Inuvik, we learned of a two-year eco-tourism course offered to Aboriginal youth, as well as the establishment of an outdoor equipment library by the Parks Canada Western Arctic Field Unit that schools or recreational groups can access for training or various recreational pursuits. In addition, we heard about training programs being developed for guiding, outfitting, and rafting throughout the territories. We were told by witnesses who have been involved in such programs that, when available, this type of training helped them to start up businesses, allowing them to take advantage of the economic opportunities associated with National Parks. Although beneficial, testimony given before the Subcommittee suggests that there is limited funding available for such programs and that such initiatives are most often implemented on an ad hoc basis.

We believe that local initiatives such as these address some of the concerns raised by witnesses that others, particularly southern-based companies, are coming in and benefiting from the economic opportunities associated with parks due to limited local community capacity. Southern commercial operators operate year-round and can offer a variety of tourism packages to a number of locations in Canada and other parts of the world.

Members were also told that while some outside commercial operators did offer guide training programs, employment was not well remunerated, with trainees often not getting paid the first year. Consequently, the importance of supporting these local initiatives should not be underestimated. Moreover, education and employment for youth is a priority with many Aboriginal communities in northern Canada who tend to have small, relatively young populations with low levels of education. We were therefore pleased to hear from Parks Canada officials that they appreciate the importance of investing in education and training:

> We are partners in developing these opportunities, the community employment and training opportunities, and we take the role very seriously; and for the most part we have been looking at it primarily from the point of view of what we can do to assist the school children and others in getting their training and improving their educational levels, and what kind of environment we can provide to people like air charter companies so that they can go about their business and be successful.

We are, however, concerned that Parks Canada may not have the capacity to deliver on many of its earlier promises due to declining budgets. To enable Aboriginal people to obtain the qualifications to fill park positions and take advantage of other related economic opportunities, Parks Canada, other federal departments and territorial governments need to invest in education and training more aggressively. In most northern communities, the major benefit from Parks currently comes from the direct expenditure on salaries and the purchase of goods and services. It is critical, therefore, that funding levels be stabilized and restored. Members of the Subcommittee feel very strongly that it is the responsibility of the federal government to implement land claim provisions, including those related to Aboriginal employment and economic development in National Parks. In order for these obligations to be realized in any substantive way it is imperative that public investment in the areas of education and training be a priority for Parks Canada and the federal government. Accordingly, we recommend that:

6. Recommendation: Capacity-Building

> **Funds be allocated as soon as possible for investment in local capacity-building initiatives, particularly in the areas of community employment and training, so that such initiatives may be made more consistently available and/or expanded upon and (ii) Parks Canada work more aggressively with territorial governments to coordinate investment in these strategic areas while avoiding any duplication or overlap.**

In addition to the views that Parks Canada should support local capacity-building initiatives through investment in education and training in order to improve the employment outlook in Aboriginal communities, the Subcommittee heard evidence that the Agency's existing hiring practices must also be reviewed for cultural biases in order that barriers to systemic discrimination be removed.

This is particularly germane in the north where the informal education system can be just as important, if not at times more important than a formal education, particularly in the areas of community and cultural awareness as well as knowledge of the environmental characteristics of the settlement area. Derek Rasmussen, of Nunavut Tunngavik Incorporated, told the Subcommittee, when discussing the Inuit Employment Plan, that implementing more culturally appropriate hiring practices would result in a much different employment picture in the north:

> That section [Inuit Employment Plan] says that they should remove systematic discrimination, including removing artificially inflated education requirements, ones that may have been important at one time but are not necessary for this particular park or this particular job. I think it is going to take a fair bit of soul-searching and analysis as to how we set up these job descriptions. But in the north, there is a formal education system, but there is an enormous informal education system. The informal

education system which captures that other set of categories, is just as important as the formal education system. So if that set of requirements was introduced and all government departments actually recognized these skills in developing their qualification criteria it would make an enormous difference. At the moment the only thing the government tends to do is mention fluency in Inuktitut. If we put those other requirements in every ad for every Parks person, I tell you we're going to have a lot different applicants coming forth, because all of a sudden somebody who may not have a B.A. but has all the other stuff looks very good on paper in comparison.

Accordingly, members of the Subcommittee recommend that:

7. Recommendation: Hiring Practices

Parks Canada undertake a comprehensive review of current hiring practices in the north to ensure that procedures are culturally appropriate and that any existing barriers to systemic discrimination be removed, and provide the Subcommittee on Aboriginal Economic Development with a clear statement of how it intends to undertake this review, what timeframe the Subcommittee can expect Parks Canada to follow, and what process this review will take.

Infrastructure and Tourism

The Conference Board of Canada recently released a comprehensive economic profile and examination of the Nunavut economy. Among the economic opportunities identified for continued economic growth in the region, tourism was ranked second only behind mineral development:

While sports hunting and fishing will continue to play an important role in the tourism industry there are many types of tourism that are growing and

> playing a greater role in Nunavut. These include "adventure" tourism products (canoeing/kayaking, hiking, etc.), cultural tourism, nature based tourism (Eco-Tourism), educational tourism and other specialized tourism products[3].

This economic outlook is remarkably similar for each of Canada's three northern territories. In fact, Canada now ranks as one of the top ten countries in tourism earnings and top five for annual growth. According to the Conference Board of Canada, tourism is a growing industry in the north and can play a greater role in driving future economic growth and providing jobs for residents in local communities.

We know from research done by the Canadian Tourism Commission as well as by Parks Canada that National Parks are a significant draw for tourists because they view Canadian Parks as unspoiled, pristine and untouched country. In the north, tourists come as much for the cultural experience as they do for the natural environment. Witnesses cautioned, however, that tourism development must be sustainable, culturally and socially relevant and ultimately must provide local economic benefits to the communities.

Several witnesses told the Subcommittee that the growth in tourism activity must be handled carefully in the north so as not to overwhelm communities that wish to protect the integrity of their cultural and natural environments and that at present have limited local capacity to support too rapid a growth in this area. The growing cruise ship industry is an area of some concern in this regard. "Cruise ship passengers spend approximately $5, 000 per community visit on arts and crafts, food and interpretive events. As changes in climate and the effects of global warming make northern waters more navigable, the number of cruises will likely increase in the future and with it the demand for tourism products such as town tours, cultural performances and arts and crafts sales"[4]. There is, however, some resistance to relying too heavily on this specialized tourism market. "Instead there is

---

[3] The Conference Board of Canada, *Nunavut Economic Outlook: An Examination of the Nunavut Economy*, (Ottawa: The Conference Board of Canada, 2001), p. 71.

[4] *Ibid.* p. 72.

discussion" as Derek Rasmussen told Subcommittee members "of how best to use existing infrastructure, the small infrastructure we have year-round. We don't want 5000 people coming when we've only got 100 rooms. We wouldn't mind 5000 people coming over 365 days that would give us an economically consistent industry. You don't want to develop something that relies on having 5000 cruise ship passengers coming in for the day, because if petroleum costs go up, these boats won't be coming in at all and we'll have a bunch of empty boutiques on Main Street."

It is important that tourism development be planned and managed locally. Witnesses told the Subcommittee that opportunities to expand the shoulder seasons and encourage winter tourism are perhaps more appropriate than simply trying to attract a large number of visitors within the short summer season. In this sense, tourism activity is looked upon as part of a "mixed-economy" complementing other traditional land-based activities throughout the year. As the report of the Conference Board of Canada concludes, "not all societal decisions" in northern Aboriginal communities "are made on the basis of economic optimisation. Attachment to land and to community is a strong attribute fundamental to many societies. Individuals may be willing to sacrifice some material aspects of well-being in order to achieve other goods, such as personal freedom or cultural maintenance."[5] Consequently, Parks Canada and territorial governments need to continue to work with First Nations and Inuit to identify appropriate tourism products and services that build upon the presence of National Parks in a manner consistent with the social goals of the respective communities.

While investment in human resource development and social capital is critical to developing local capacity, regional economic growth also depends, in large measure, upon investment in a community's physical infrastructure. In many of the Aboriginal communities adjacent to northern National Parks, adequate infrastructure that would attract and support visitor use is simply not there. In addition, what infrastructure is there is often old and in need of significant repair and upgrading, as is the case for instance with the Visitor Centre in Haines Junction.

---

[5] *Ibid.* p. 16.

Parks Canada has experienced significant budget reductions that have affected its ability to develop or maintain infrastructure that would support sustainable tourism development in those adjacent communities. Infrastructure needs include such things as trails, interpretation sites, cultural or visitor reception centres, rest areas and campgrounds. The Subcommittee supports the view that Parks Canada and the federal government need to reinvest in National Parks to improve infrastructure and upgrade displays and programs at visitor reception centres.

The need for appropriate infrastructure in order for northern Aboriginal communities to be able to handle tourism and other forms of economic development is critical to their economic outlook. Infrastructure development, such as the recent opening of a community complex in Paulatuk, assisted by a major federal capital contribution, which houses Parks Canada offices, a store, hotel and some private office space provides significant benefits to the local economy[6]. Witnesses stressed the importance of establishing other similar types of community facilities, such as visitor reception or cultural centres, as critical components for tourism development that would generally benefit the community. It is important that any new development, such as the Paulatuk community complex, not only meet the needs of Parks Canada but also the needs of the community year round. In this sense, infrastructure development must do double duty in that, it must:

- provide year-round employment;
- complement Parks' interpretive programs;
- support relevant training opportunities;
- provide a gateway experience to tourists coming into their traditional lands;
- provide a place to present their history and culture to Canadians and their own communities.

[6] Parks Canada received $2 million for accelerated expenditures related to the establishment of Tuktut Nogait National Park. The Paulatuk Community Complex was one of several projects that received funding from this envelope in the amount of $1 070 000.

With regard to the relationship between infrastructure and successful tourism development, one witness told the Subcommittee that,

> When we meet with the federal government, we always push the fact that we have an emerging industry in a developing region of Canada. That requires a different set of rules from southern Canada, where all programs and services are based on a sophisticated industry. Up here we are looking for investment. That means providing money for things like interpretive centres, cultural centres, visitor centres. Whether they are Parks-owned or government owned or tourism-owned, there is a real need for that basic infrastructure.

We appreciate the high costs of constructing such facilities in the north and welcome efforts by Parks Canada to work cooperatively with other departments and governments in establishing and operating visitor reception and cultural centres. We note, for example, the shared reception centres in Haines Junction and Dawson City and a possible partnership with the Yukon government concerning a Parks Canada Visitor Reception center in Old Crow that is currently being explored. Public investment in infrastructure is critical, whether it is done through direct government financing or partnership funds.

Accordingly, members of the Subcommittee strongly recommend that:

8. Recommendation: Infrastructure Development

- **Funds be allocated as soon as possible for investment in appropriate types of community facilities to assist in stimulating tourism and economic development.**
- **Parks Canada evaluate the benefits derived by the community and Parks Canada as a result of the major federal contribution made to the development of the Paulatuk Community Complex and include the results of this evaluation process in future planned developments.**

- **Parks Canada create an expert panel including representatives of Aboriginal organizations, territorial governments, businesses, local communities and other relevant federal departments to provide an ongoing forum for dialogue and information-sharing over ways and means of developing possible partnerships for infrastructure development.**

CONCLUSION

Aboriginal peoples recognize the land set aside as National Parks in their traditional territories as special and sacred places. In Canada's north, Aboriginal peoples are an integral part of the ecosystem and their connection to the land has shaped it as much as the wind and water. Indeed, "[t]he naturalized knowledge, and traditional uses, culture and values of Aboriginal peoples," as the Panel on Ecological Integrity noted, "were once as much a part of the ecosystems as water, vegetation, landscape or wildlife."

National Parks are also a nation's heirlooms, preserving a great natural diversity for all Canadians and for future generations to enjoy. Aboriginal peoples have understood the importance of protecting these areas and have contributed greatly to the National Parks system in Canada by agreeing to set aside significant parts of their traditional lands as parks as well as by entering into cooperative management arrangements with the Government of Canada. We owe them a debt of gratitude for helping to preserve and expand these sacred places that are dear to all Canadians.

There is, to be sure, a solemn responsibility to ensure that the ecological integrity of parks in this country is preserved, restored and maintained. Certainly, National Parks are not intended principally as economic engines, and any economic activity associated with parks should respect the integrity of the natural ecosystems of these areas. Yet safeguarding this principle does not mean that thoughtful and collaborative efforts to identify appropriate economic activities in relation to northern National Parks should not, or cannot, occur. Indeed, evidence presented to members of the Subcommittee identified several economic objectives that could be reasonably pursued without undermining the ecological integrity of these special places.

It should be remembered, moreover, that these areas have a deep spiritual significance for Aboriginal people. This profound relationship to, and understanding of, the land is a key

element that runs though the lives of Aboriginal communities across the country, and certainly among the witnesses we heard from in the north. There is a strong sense among Aboriginal peoples in northern Canada of wanting to preserve the natural and cultural components of these sacred lands – lands which they depend upon for their survival and well-being - while searching for appropriate ways to benefit economically from the presence of parks in their communities. Joint stewardship of these areas, which combines existing technologies with the extensive traditional knowledge of Aboriginal people, helps to preserve the land's ecological integrity and respects the aspirations of Aboriginal peoples.

In the past, Aboriginal people have been inadequately involved or consulted in the management of their traditional lands and this lack of participation has resulted in tension and mistrust among Aboriginal communities and government. Several Aboriginal witnesses who felt that Parks Canada continued to operate northern National Parks in a monocultural fashion expressed that mistrust to members of the Subcommittee. As we noted earlier in this report, if there is to be a true and equitable partnership in the co-management of these areas, policy-makers and administrators must not only be sensitive to Aboriginal perspectives and aspirations, but must begin to incorporate their approaches and perspectives in new policies and plans. What is certain is that the single-group management of resources is no longer a viable option. In this respect, Parks Canada must work to overcome certain corporate and attitudinal barriers in order to begin to build relationships that reflect a stronger commitment to forging partnerships with Aboriginal peoples in the north. The Subcommittee hopes this report will help contribute to that important process.

Summary Overview of Northern Parks[i]

National Parks and Park Reserves[ii]	Land Claim/ Final Agreement	Impact & Benefit Agreement/ Plan or Park Agreement	Park Management Plan (PMP) and Applicable Land Claim Agreement Provision[iii]	Co-operative Management Board/ Council	Annual Budget[iv]	Staffing	Annual Visitors	Access
Ivvavik, YT (P) 1984	1984 Inuvialuit FA (IFA): subsection 12(5)	IBA not required under IFA	IFA, subsection 12(56): PMP in effect since 1994	IFA, subsection 12(46): Wildlife Management Advisory Council (North Slope)	approx. $740 thousand	3 full-time equivalents (FTEs), majority IFA beneficiaries	approx. 100	by air from Inuvik
Vuntut, YT (P) 1995	1993 Vuntut Gwitchin First Nation FA: par. 10.3.2.1	VGFNFA: Chap. 10, Sch. A, par. 9.1: 1998 Vuntut National Park IBP	VGFNFA: Chap. 10, Sch. A, par. 7: interim guidelines submitted to Minister, PMP in progress	VGFNFA, Chap. 10, Sch. A, par. 6.0: Renewable Resources Council	approx. $1 million	4.3 FTEs, majority VGFNFA beneficiaries	few to date	by air charter from Inuvik; by boat from Old Crow

National Parks and Park Reserves[ii]	Land Claim/ Final Agreement	Impact & Benefit Agreement/ Plan or Park Agreement	Park Management Plan (PMP) and Applicable Land Claim Agreement Provision[iii]	Co-operative Management Board/ Council	Annual Budget[iv]	Staffing	Annual Visitors	Access
Kluane, YT (P/R) 1995/1972	P: 1993 Champagne and Aishihik First Nation FA[v]: par. 10.3.2.1	IBA not required under CAFNFA	CAFNFA: Chap. 10, Sch. A, par. 7: PMP approved 1990, currently under review	CAFNFA, Chap. 10, Sch. A, par. 6.0: Kluane NP Management Board	approx. $2.3 million	31 FTEs, 18% of beneficiaries under CAFNFA	1998: approx. 67,000	by road
Wood Buffalo, NWT/Alberta (P) 1922	N/A[vi]	N/A	PMP approved 1984, review scheduled 2001-2	N/A	approx. $4.5 million	50 FTEs[vii]	1,000	by road
Aulavik, NWT (P) 1992	IFA applies	1992 Agreement to establish NP on Banks Island (APEA)	APEA: Article 6: interim guidelines approved 1995, PMP for submission to Minister in 2000	No dedicated management board: Wildlife Management Advisory Council (NWT) plays equivalent role[viii]	approx. $480 thousand	2 FTEs, majority IFA beneficiaries	approx. 25	by air charter from Inuvik
Tuktut Nogait, NWT (P)[ix] 1998	IFA applies	1996 Tuktut Nogait Agreement (TNA)	TNA: par. 6.1(A): interim guidelines in progress	TNA, Section 5: Park Management Board	approx. $1 million	2 FTEs, majority IFA beneficiaries	few to date	by air charter from Inuvik or Norman Wells; by boat charter or on foot from Paulatuk

National Parks and Park Reserves[ii]	Land Claim/ Final Agreement	Impact & Benefit Agreement/ Plan or Park Agreement	Park Management Plan (PMP) and Applicable Land Claim Agreement Provision[iii]	Co-operative Management Board/ Council	Annual Budget[iv]	Staffing	Annual Visitors	Access
Nahanni, NWT (R) 1976	N/A[x]	N/A	No land claim agreement in effect: PMP approved 1994, revision for submission to Minister in 2000	Currently managed by Parks Canada	approx. $900 thousand	9 FTEs	approx. 800-1,200	by air from Fort Simpson
Auyuittuq, NU (P) 1999[xi]	1993 Nunavut Land Claim Agreement (NLCA)	NLCA: Chap. 8, Inuit IBA (IIBA) signed August 1999[xii]	IIBA: Article 5, Part 3: interim guidelines approved 1982	NLCA, Chap. 8, par. 8.4.11; IIBA, Article 5, Part 1: Joint Inuit/Government Park Planning and Management Committee (JPMC); Park Planning Teams[xiii]	approx. $1 million	approx. 20 FTEs for both Auyuittuq and Quttinirpaaq	400-500	by boat or on foot from Pangnirtung -

National Parks and Park Reserves	Land Claim/ Final Agreement	Impact & Benefit Agreement/ Plan or Park Agreement	Park Management Plan (PMP) and Applicable Land Claim Agreement Provision	Co-operative Management Board/ Council	Annual Budget	Staffing	Annual Visitors	Access
Quttinirpaaq, NU (P) 1999[xiv]	NLCA	NLCA: Chap. 8, Inuit IBA (IIBA) signed August 1999	IIBA: Article 5, Part 3: interim guidelines approved 1988	NLCA, Chap. 8, par. 8.4.11; IIBA, Article 5, Part 1: Joint Inuit/Government Park Planning and Management Committee (JPMC); Park Planning Teams	approx. $1 million		up to 50	by air charter from Resolute Bay
Sirmilik, NU (P) 1999	NLCA	NLCA: Chap. 8, IBA signed August 1999	IIBA: Article 5, Part 3	NLCA, Chap. 8, par. 8.4.11; IIBA, Article 5, Part 1: Joint Inuit/Government Park Planning and Management Committee (JPMC); Park Planning Teams	not yet fixed	3 to 4 FTEs anticipated	few to date	by boat or snowmobile from Pond Inlet or Arctic Bay

Source: Mary C. Hurley, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, 6 July 2000.

(i)The information in the chart was assembled, for ease of reference, from documents provided by Parks Canada officials.

(ii)All northern National Parks listed are wilderness parks.

(iii)Park Management plans under the applicable land claim agreements conform to National Parks policy. Note that different IBAs or park agreements may also contain provisions for other agreements or plans, e.g., economic or community development plans.

(iv)The figures shown are the most recent available.

(v)With respect to the Kluane National Park Reserve, the land claim of the Kluane First Nation has yet to be settled under the 1993 Yukon Umbrella Final Agreement.

(vi)The Smith's Landing and Salt River First Nations formerly belonged to the group known as the Chipewyan Indians of Slave River, who adhered to Treaty 8 in 1899. In May 2000, the Smith's Landing First Nation signed a land claim settlement agreement arising from longstanding obligations under that treaty. As part of the settlement, the agreement entitles the SLFN to 1,000 hectares of land within the Alberta portion of WBNP. In addition, the Salt River First Nation is engaged in negotiation[illegible] Canada to settle outstanding land provisions in Treaty 8, and has requested reserve land within the NWT portion of WBNP. The federal government agreed to consider treaty land entitlement selections in WBNP because both First Nations had requested land under Treaty 8 prior to the establishment of WBNP in 1922. Bill C-27 provides for the withdrawal of lands from WBNP for these purposes.

(vii)Relatively high staffing at Wood Buffalo National Park reflects the need for significant fire suppression capabilities.

(viii)The WMAC (NWT) was established by the IFA, subsection 14(45).

(ix)Parks Canada is interested in expanding the park's boundaries to include lands within both the settlement area under the Sahtu Dene and Metis Comprehensive Land Claim Agreement and Nunavut.

(x)According to Parks Canada documents provided to the Committee, the Deh Cho First Nation and Canada are engaged in a process for the development of an interim measures agreement, pending completion of a negotiated settlement.

(xi)Auyuittuq was established as a National Park Reserve in 1976.

(xii)One Inuit Impact and Benefit Agreement was concluded for the three Nunavut National Parks. The three National Parks in Nunavut would be officially established upon enactment of Bill C-27, An Act respecting the National Parks of Canada, which is currently before Parliament.

(xiii)Both Auyuittuq National Park Reserve and Ellesmere Island National Park Reserve have had Park Advisory Committees which are to be disbanded in Summer 2000 and replaced by the JPMC under the terms of the IIBA.

(xiv)The Ellesmere Island National Park Reserve, now Quttinirpaaq, was established in 1986.

LIST OF RECOMMENDATIONS

1. Recommendation: Existing Staff Education

Parks Canada, in consultation with northern Aboriginal organizations and park management boards in the north, issue a statement of principles clarifying the application of Parks policy toward northern National Parks by March 2002. As well, convene a series of educational workshops for all Field Unit staff who are, or may be, working in the north to ensure that Parks staff understand the legal and constitutional framework within which northern Parks have been created and operate as well as the obligations set out in applicable land claim agreements.

2. Recommendation: Co-operative Management Boards

Parks Canada review current funding levels provided to respective park management boards and advisory councils, including an assessment of their existing and future needs, and undertake to ensure that adequate funding for these boards be made available as soon as possible. Parks Canada should provide the Subcommittee on Aboriginal Economic Development with the results of its review and what steps it can expect the government to take with respect to future budgetary commitments no later than March 2002.

3. Recommendation: Co-operative Management Agreements

- Workshops be conducted to instruct Parks Canada personnel on these new co-operative management decision-making processes.
- Parks Canada work with Aboriginal groups to develop co-operation agreements that further clarify and define the roles and responsibilities of the participants.
- Appropriate mentoring and training programs for Aboriginal representatives who sit on co-operative park management boards be developed.

4. Recommendation: Renewed Management Approach

Parks Canada convene a taskforce of relevant Field Unit staff and Aboriginal representatives to study a renewed management approach to northern National Parks more closely aligned with the establishment of cooperative management processes based on the principles of equal and shared management of those parks. This taskforce provide this Committee with a progress report by September 2002 and the results of its work be included in the Report on Plans and Priorities and in its Departmental Performance Report in 2002.

5. Recommendation: Employment Opportunities for Aboriginal People

Parks Canada open its Parks staff training courses to all interested Aboriginal people in the north, thereby supporting Aboriginal employment and assisting Aboriginal youth become more qualified for jobs inside and outside the Parks system.

6. Recommendation: Capacity-Building

Funds be allocated as soon as possible for investment in local capacity-building initiatives, particularly in the areas of community employment and training, so that such initiatives may be made more consistently available and/or expanded upon and (ii) Parks Canada work more aggressively with territorial governments to coordinate investment in these strategic areas while avoiding any duplication or overlap.

7. Recommendation: Hiring Practices

Parks Canada undertake a comprehensive review of current hiring practices in the north to ensure that procedures are culturally appropriate and that any existing barriers to systemic discrimination be removed, and provide the Subcommittee on Aboriginal Economic Development with a clear statement of how it intends to undertake this review, what timeframe the Subcommittee can expect Parks Canada to follow, and what process this review will take.

8. Recommendation: Infrastructure Development

- Funds be allocated as soon as possible for investment in appropriate types of community facilities to assist in stimulating tourism and economic development.
- Parks Canada evaluate the benefits derived by the community and Parks Canada as a result of the major federal contribution made to the development of the Paulatuk Community Complex and include the results of this evaluation process in future planned developments.
- Parks Canada create an expert panel including representatives of Aboriginal organizations, territorial governments, businesses, local communities and other relevant federal departments to provide an ongoing forum for dialogue and information-sharing over ways and means of developing possible partnerships for infrastructure development.

37th Parliament – 1st Session

FACT-FINDING MISSION TO INUVIK

May 7, 2001

From Parks Canada:
Gerry Kisoun, Manager Client Services;
Linda Binder, Manager, Finance & Administration; and
Allan Fehr, Superintendent, Western Arctic Field Unit

From Ookpik Tours and Adventures:
James Pokiak

From Inuvialuit Regional Corporation:
Nellie Cournoyea, Chair & CEO

From Inuvialuit Tourism and Arctic Nature Tours:
Dennis Zimmerman, Manager

May 8, 2001

From NWT Department of Resources, Wildlife, and Economic Development:
Doug Doan, ADM Resources, Wildlife, and Economic Development

FACT-FINDING MISSION TO HAINES JUNCTION

May 9, 2001

From Parks Canada:
Duane West, Superintendent, Kluane National Park

From Kluane First Nation:
Chief Robert Johnson; and
Robin Bradash, Chief Land Negotiator

From Kluane National Park Management Board:
Ken Anderson, Chair; and
Ron Chambers, Member

From Champagne and Aishihik First Nation:
Chief Bob Charlie;
Lawrence Joe, Director, Lands and Resources; and
Paul Birckel, Past Chief

From Village of Haines Junction:
Bruce Tomlin, Deputy Mayor

FACT-FINDING MISSION TO WHITEHORSE

May 10, 2001

From Yukon Territorial Government:
Kirk Cameron, Deputy Minister, Executive Council Office;
Cathryn Paish, Tourism Planner, Department of Tourism;
Mike Kenny, Local Economic Development Coordinator
Department of Economic Development;
Jim McIntyre, Director of Policy and Planning; and
Department of Renewable Resources.

From Parks Canada:
Ken East, Superintendent, Yukon Field Unit;
Bob Lewis, Superintendent, Vuntut National Park; and
Maureen Osland, Manager, Human Resources

From Canadian Parks and Wilderness Society:
Juri Peepre

From Wildlife Management Advisory Council (North Slope):
Lindsay Staples

From Nahanni River Adventures:
Neil Hartling

FACT-FINDING MISSION TO IQALUIT

May 15, 2001

From Hamlet of Pangnirtung:
Hezakiah Oshutapik, Mayor

From Qikiqtani Inuit Association:
Harry Dialla, Implementation Officer; and
John MacDougall, Policy Analyst

From Nunavut Tunngavik Incorporated:
Derek Rasmussen

May 16, 2001	**From Parks Canada:** Elizabeth Seale, Superintendent, Nunavut Field Unit; and Nancy Anilniliak, Associate Superintendent, Nunavut Field Unit **From the Government of Nunavut:** Sakiasie Sowdlooapik, Renewable Resources Officer **From Nunavut Tourism:** Madeline Redfern, Nunavut Executive Director **From the Government of Nunavut:** David Monteith, Manager, Parks and Conservation Areas, Department of Sustainable Development **As individuals:** Gela Pitsiula **From Hamlet of Qikiqtarjuaq:** Lootie Toomasie, Mayor **As individuals:** Manasa Evic

PUBLIC HEARINGS IN OTTAWA

June 6, 2001	**From the Department of Indian and Northern Affairs:** David Baker, Director General, Strategic Policy and Devolution Branch; Terry Henderson, Director General; and Allan Horner, Director General, Economic Development Branch. **From Parks Canada Agency:** Tom Lee, Chief Executive Officer.

36th Parliament – 2nd Session

PUBLIC HEARINGS IN OTTAWA

September 18, 2000

From Parks Canada:
Bruce Amos, Director General, National Parks;
Steve Langdon, Aboriginal Affairs Secretariat; and
Rob Prosper, Superintendent, Georgian Bay.

From the Department of Indian and Northern Affairs Canada:
Bill Austin, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government;
David Baker, Director General, Strategic Policy and Devolution Branch; and
Marc Brooks, Acting Director General, Economic Development Branch.

From the Canadian Nature Federation:
Kevin McNamee, Director of Wildlife Campaigns.

From the Aboriginal Tourism Team Canada:
Virginia Doucett, Executive Director.

From the Canadian Tourism Commission:
Murray Jackson, Vice-President, Product Development.

From the Coalition of First Nations with Interests in National Parks:
Chief Morris Shannacappo, Rolling River First Nations.

From Nunavut Tunngavik Inc.:
John Merritt, Constitutional Advisor.

THE SENATE

LE SÉNAT

LES PARCS NATIONAUX DU NORD – UNE NOUVELLE ORIENTATION

Un rapport du Sous-comité sur le développement économique des Autochtones relativement aux parcs nationaux du Nord

du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones

Présidente du Sous-comité

L'honorable Ione J. Christensen

Vice-présidente du Sous-comité

L'honorable Ethel M. Cochrane

Septembre 2001

SOUS-COMITÉ SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES RELATIVEMENT AUX PARCS NATIONAUX DU NORD

37e Législature - Première session

Honorable Sénateur Christensen, ***présidente***
Honorable Sénateur Cochrane, ***vice-présidente***

Les honorables sénateurs :

*Carstairs, (ou Robichaud)	Christensen,	*Lynch-Staunton, (ou Kinsella)
Chalifoux,	Cochrane,	Sibbeston.
	Johnson,	

*Membres d'office

36e Législature - Deuxième session

Honorable Sénateur Christensen, ***présidente***
Honorable Sénateur Johnson, ***vice-présidente***

Les honorables sénateurs :

Andreychuk,	*Lynch-Staunton, (ou Kinsella)
*Boudreau, C.P., (ou Hays)	Sibbeston,
Cochrane,	Watt.

*Membres d'office

L'honorable Sénateur DeWare a aussi participé aux travaux du sous-comité lors de son étude.

De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement :
Tonina Simeone.

De la Direction des comités et de la législation privée du Sénat :
Lise Bouchard, adjointe administrative.

Adam Thompson
Greffier du Comité

Extrait des *Journaux du Sénat,* mardi le 13 juin 2000 *:*

L'honorable sénateur Chalifoux propose, appuyée par l'honorable sénateur Christensen,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les possibilités d'accroître le développement économique, y inclus le tourisme et l'emploi, associées aux parcs nationaux du nord du Canada, en respectant les paramètres des accords existants sur des revendications territoriales globales et d'autres accords connexes avec les peuples autochtones et en conformité des principes de la Loi sur les parcs nationaux; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 15 décembre 2000.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Paul C. Bélisle

Extrait des *Procès-verbaux*, mardi le 27 février 2001, du Comité permanent des peuples autochtones :

Que, dès réception, l'ordre de renvoi concernant le développement économique des Autochtones relativement aux parcs nationaux dans le Nord soit réputé avoir été renvoyé au sous-comité composé des honorables sénateurs Chalifoux, Christensen, Cochrane, Johnson et Sibbeston ; et

Que le sous-comité soit autorisé à inviter les témoins qu'il juge nécessaires et à exiger la production de documents et de dossiers au besoin, de même qu'à les faire publier au jour le jour.

Le greffier du Comité
Adam Thompson

Extrait des *Journaux du Sénat*, du lundi 12 mars 2001 :

Il est proposé par l'honorable sénateur Chalifoux, appuyée par l'honorable sénateur Rompkey, CP :

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les possibilités d'accroître le développement économique, y compris le tourisme et l'emploi, associées aux parcs nationaux du Nord du Canada, en respectant les paramètres des accords existants sur des revendications territoriales globales et d'autres accords connexes avec les peuples autochtones et en conformité des principes de la *Loi sur les parcs nationaux*;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones durant la deuxième session de la 36e législature soient déférés au comité; et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 28 septembre 2001.

À la suite d'un débat,
la motion est soumise et adoptée.

Le greffier du Sénat
Paul C. Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

Page

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE 2

INTRODUCTION 4

CHAPITRE I 7

LES POLITIQUES LIÉES AUX PARCS NATIONAUX DU NORD : UNE NOUVELLE APPROCHE S'IMPOSE 7

CHAPITRE II 12

RÉGIMES DE GESTION COOPÉRATIVE : UN NOUVEAU PARTENARIAT 12

CHAPITRE III 18

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES 18

CONCLUSION 30

ANNEXE 32

VUE D'ENSEMBLE DES PARCS DU NORD 32

LISTE DES RECOMMANDATIONS 38

TÉMOINS 42

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

En septembre 200, le Comité sénatorial des peuples autochtones a chargé un sous-comité d'étudier la question du développement économique autochtone relativement aux parcs nationaux du Nord et de produire un rapport. Le rôle du Sous-comité était d'examiner les possibilités économiques qui s'offrent aux peuples autochtones du Nord relativement aux parcs nationaux du Nord canadien et de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour améliorer et élargir ces possibilités.

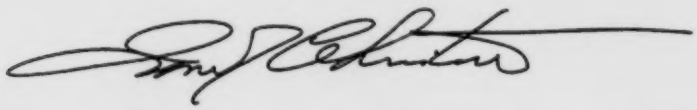
Les peuples autochtones du Nord canadien entretiennent un rapport unique avec notre réseau de parcs nationaux car ils ont négocié ou s'apprêtent à négocier des accords sur des revendications territoriales qui prévoient un usage spécial du territoire des parcs. Le Sous-comité a concentré son examen sur cette relation spéciale : fonctionne-t-elle bien et comment peut-on l'améliorer au fur et à mesure de la mise en œuvre des accords?

Lors de nos réunions à Ottawa, Inuvik, Haines Junction, Whitehorse et Iqaluit, nous avons constaté que certaines questions ont été réglées, mais que d'autres présentent toujours des défis à relever. Le Sous-comité sénatorial fait 8 recommandations concernant ces défis. Ces recommandations sont fondées sur les témoignages et les besoins des peuples autochtones du Nord concernés.

Au nom de tous les membres du Sous-comité, je voudrais remercier ceux et celles qui ont pris le temps de nous faire part de leurs idées et de leurs suggestions dans leurs présentations et leurs mémoires. Il est souvent difficile de participer à de telles audiences dans le Nord où le temps est incertain et les déplacements aériens longs.

Je voudrais remercier personnellement les membres et le personnel du Comité qui ont travaillé de longues heures avec nous pour leur dévouement et leur persévérance.

En terminant, je voudrais exprimer, au nom de tous les membres du Sous-comité, notre plus profonde reconnaissance à M. John Terry, pour sa contribution à la préparation du présent rapport. M. Terry est décédé à la suite de notre visite dans le Nord et n'a donc pu prendre connaissance du texte final. Il nous manquera cruellement.



L'honorable Ione J. Christensen
Présidente
Sous-comité sénatorial sur le développement économique des Autochtones relativement aux parcs nationaux du Nord du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones

INTRODUCTION

En mars 2000, la Commission sur l'intégrité écologique a publié un rapport[1] exhortant Parcs Canada à accorder clairement la primauté à son mandat de conservation. Les membres de la commission craignaient particulièrement que l'intégrité écologique des parcs nationaux, notamment ceux de Banff et de Jasper, soit sérieusement touchée par la croissance et la surexploitation commerciales. En réponse aux recommandations de la commission, la ministre du Patrimoine canadien s'est engagée à faire de la conservation l'objectif prioritaire du système canadien des parcs nationaux. La nouvelle *Loi sur les parcs nationaux* reflète cette orientation. Elle exige que « la préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique » soit l'objectif prioritaire du Ministre. Toutefois, le rapport de la commission visait presque exclusivement des questions touchant les parcs nationaux du Sud du pays. Il ignore la nouvelle situation dans les parcs du Nord où les peuples autochtones du Canada participent au développement et à la gestion de ces secteurs. Le présent rapport du sous-comité du Sénat sur le développement économique autochtone vise, en partie, à combler cette lacune.

Il est important de comprendre que le contexte juridique, historique et constitutionnel dans lequel on a établi les parcs nationaux du Nord est différent de celui du Sud. Il faut saisir l'importance de ces différences. Plus précisément, plusieurs des parcs nationaux du Nord ont été établis à la suite d'un accord sur des revendications territoriales globales protégé par la constitution (voir l'annexe pour une vue d'ensemble des parcs du Nord). Des dispositions visant les possibilités de développement économique et la mise en place de régimes de gestion coopérative sont imbriqués dans ces accords.

[1] Agence Parcs Canada, *Intacts pour les générations futures: Une nouvelle orientation pour les parcs nationaux du Canada, Rapport de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada* (Ottawa: Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2000).

Aux yeux de la plupart des bénéficiaires autochtones dans le Nord, ces régimes de gestion coopérative leur garantissent une participation à part entière dans la gestion et la prise de décisions tant sur le plan de la conservation que sur celui du développement de leurs terres traditionnelles. Les groupes autochtones dans le Sud du pays amorcent des négociations en vue de conclure des ententes de cogestion, qui devraient avoir une incidence importante sur l'orientation adoptée dans les parcs nationaux du Sud. Comme nous le verrons ultérieurement dans le présent rapport, des interprétations différentes des régimes de « gestion coopérative » et de « cogestion » ont mené à certaines difficultés dans la mise en oeuvre des processus conjoints de planification et de gestion des parcs. Enfin, contrairement aux parcs du Sud, les parcs du Nord sont éloignés et il est souvent difficile de s'y rendre. Bien que la commission sur l'intégrité écologique ait fait valoir des préoccupations légitimes concernant les effets de la circulation et du tourisme sur l'intégrité écologique des parcs du Sud, la situation des parcs du Nord est très différente en ce qui a trait aux structures de gestion, à l'exploitation touristique et à l'accessibilité.

Durant les audiences tenues dans le Nord, plusieurs groupes autochtones et résidants du Nord ont sensibilisé le sous-comité à ces différences. Le présent rapport tâche de mettre en lumière certaines de leurs préoccupations et de relever des enjeux propres à l'exploitation des parcs nationaux dans les trois territoires du Nord canadien. Le sous-comité espère aussi souligner l'importance de comprendre et de respecter les différents cadres juridiques et constiutionnels à l'intérieur desquels les parcs fonctionnent et, en particulier, le partenariat véritable entre les groupes autochtones et Parcs Canada qui est le fruit de ce nouveau cadre. Plus précisément, les parcs nationaux du Nord examinés dans le présent rapport découlent du processus actuel des accords sur les revendications territoriales. Les Premières nations et les Inuits ont négocié la propriété et le contrôle de certaines terres traditionnelles dans le cadre de ces conventions définitives. De leur point de vue, ils ont convenu de *partager* la compétence en matière de gestion de leurs terres jugées uniques et dignes de protection à titre de parcs nationaux, des terres faisant partie du riche patrimoine naturel de tous les Canadiens.

Le présent rapport est le résultat d'une demande formulée par Parcs Canada à l'intention du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, soit que ce dernier « soit autorisé à « étudier, afin d'en faire rapport, les possibilités d'accroître le développement économique, y compris le tourisme et l'emploi, associées aux parcs nationaux du Nord du Canada, en respectant les paramètres des accords existants sur des revendications territoriales globales et d'autres accords connexes avec les peuples autochtones et en conformité des principes de la *Loi sur les parcs nationaux*. » Pour mener à bien les obligations exposées dans les conventions définitives et assurer aux peuples autochtones des retombées économiques, nous recommandons fortement que Parcs Canada mette en oeuvre les constatations soumises dans le présent rapport.

CHAPITRE I

Les politiques liées aux parcs nationaux du Nord : une nouvelle approche s'impose

Durant les audiences du sous-comité tenues dans le Nord, un des principaux thèmes mis en lumière est l'importance de l'adoption chez Parcs Canada d'une approche plus flexible dans l'application de ses politiques dans les parcs nationaux du Nord. De nombreux témoins ont signalé au sous-comité que même s'il est compréhensible que Parcs Canada désirent se doter de politiques qui s'appliquent à l'échelle du système national des parcs, l'importance croissante accordée à la conservation au détriment du développement économique reflète les préoccupations des gens du Sud et ne correspond pas au contexte actuel dans le Nord. En particulier, on a indiqué au sous-comité que les parcs nationaux du Nord étaient en mesure d'accueillir une activité touristique beaucoup plus importante sans menacer l'environnement. Ceci dit, le sous-comité reconnaît que l'écologie du Nord est beaucoup plus fragile et vulnérable à l'activité humaine que l'écologie des parcs nationaux du Sud. Par conséquent, au fur et à mesure que le tourisme se développe dans ces régions, il sera critique de tirer des leçons sur les pressions subies par l'environnement des parcs du Sud et de planifier le développement dans le Nord de manière à éviter que des problèmes similaires se reproduisent.

Toutefois, on nous a indiqué que l'accent mis sur la conservation reflète le point de vue des gens du Sud, pour qui les parcs sont des « réserves naturelles exclusives », et a entraîné une approche trop restrictive chez les agents de Parcs Canada en matière de gestion des parcs, frustrant les groupes et organisations autochtones cherchant à tirer parti des possibilités économiques contenues dans les accords sur les revendications territoriales. À maintes reprises, les témoins ont signalé des cas où Parcs Canada a nui à leurs efforts en vue de concrétiser les retombées économiques associées aux parcs. Par exemple, Nellie Cournoyea, présidente et directrice générale de la Inuvialuit Regional Corporation, a fait valoir au sous-comité que cette approche restrictive a entraîné la perte

de retombées économiques pour sa collectivité (par exemple, il leur était interdit de monter des armatures de tente ou d'emmener des visiteurs en excursion à l'intérieur des limites du parc)[2] :

> ... il s'agit d'une grande déception pour la Inuvaluit Regional Corporation, qui représente les bénéficiaires Inuvialuit, de constater que les possibilités économiques ne se sont pas concrétisées, qu'en fait Parcs Canada a bloqué la réalisation de ces buts qui, à nos yeux, sont un élément central de ces accords. Nous l'avons constaté dans les plans d'aménagement extrêmement restrictifs, jumelés aux politiques de Parcs Canada, qui limitent l'accès des visiteurs, même au cours de la très courte période touristique, qui bloquent l'accès des visiteurs aux parties les plus impressionnantes du parc, donnant l'impression que ces parcs sont des réserves naturelles exclusives. Ces politiques ont même commencé à nuire à nos efforts visant à promouvoir des activités économiques basées sur des ressources renouvelables. Sans de telles possibilités économiques, Inuvialuit ne peut ni participer à l'économie du Nord, ni maintenir ses collectivités. En mettant de côté des zones aussi importantes pour la création d'un parc national, les Inuvialuit ont renoncé à des possibilités économiques très importantes sur le plan de l'exploitation de ressources non renouvelables, en particulier les minéraux, le gaz et le pétrole. Ayant mis de côté ces régions et donc aidé le gouvernement fédéral à atteindre ses objectifs en matière de protection de l'environnement, nous croyons que le gouvernement a le devoir de veiller à ce que les parcs nationaux accordent aux Inuvialuit d'autres possibilités économiques.

Les membres du sous-comité ont été frappés par la régularité avec laquelle on lui a présenté ce point de vue : un point de vue repris par des témoins dans tous les territoires, à la fois par les organisations et représentants autochtones et les trois gouvernements territoriaux. Aux yeux du sous-comité, il est clair qu'il existe chez les témoins une forte conviction que Parcs Canada a adopté une approche axée sur la situation dans le Sud, sans pleinement comprendre ou envisager les différences qui existent dans le Nord. Bien que l'importance accordée à la conservation constitue une mesure prudente et nécessaire présentement dans les parcs du Sud du Canada, des témoins ont affirmé qu'il est peu

[2] Le sous-comité du développement économique autochtone a tenu plusieurs séances d'enquête sur une période de deux semaines dans les territoires du Nunavut, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Il ne s'agissait pas d'audiences officielles et, par conséquent, il n'y a pas de transcriptions de ces séances. Ainsi, les citations qui figurent dans le présent rapport sont tirées des notes prises tout au long des séances, mais ne sont contenues dans aucun document public.

probable que les niveaux de fréquentation actuels et prévus dans les parcs du Nord comportent des répercussions similaires sur l'intégrité écologique. Il faut établir un équilibre entre le développement économique et le tourisme, d'une part, et la conservation, d'autre part, mais il est clair que les groupes autochtones perçoivent l'établissement de parcs nationaux non seulement comme un moyen de protéger ces endroits spéciaux, mais aussi comme un moyen de stimuler le développement économique dans leurs régions. De plus, les peuples autochtones se perçoivent comme une partie intégrante de l'écologie des parcs. De leur point de vue, les parcs sont des milieux de travail et non exclusivement des réserves naturelles. En raison de l'emplacement de ces parcs et de la brièveté de la saison, même si on aménage certaines installations, la fréquentation potentielle se limite à quelques centaines de personnes par année. Un nombre aussi restreint de visiteurs peut être géré de façon à éviter les effets néfastes sur la faune et l'habitat, mais entraînerait des retombées considérables pour l'économie locale, créant de l'emploi et d'autres possibilités économiques.

Certains témoins ont suggéré que, pour mieux répondre aux intérêts et préoccupations des collectivités du Nord, il serait peut-être préférable que les parcs nationaux du Nord soient exploités par un organisme distinct ou au moins une division indépendante de Parcs Canada, qui serait libre d'adopter ses propres politiques plutôt que d'avoir à se conformer aux politiques conçues pour les parcs du Sud. Un témoin a fait valoir au sous-comité : « nous avançons qu'il y aurait de meilleures chances, si vous disposiez d'une administration centrale ici dans la région, ou d'une présence importante, que la sensibilité aux intérêts et aux priorités du Nord du Canada soit accrue ».

Le sous-comité estime que cette question, si on ne la règle pas, risque de nuire à d'autres facettes du rapport entre les agents de Parcs Canada et les groupes autochtones du Nord. En particulier, les témoins ont fait valoir que la tendance à la mise en application uniforme des politiques de gestion des parcs mine les engagements économiques et les processus de gestion coopérative négociés dans le cadre des accords sur les revendications territoriales. Nellie Cournoyea a souligné ce point dans son témoignage :

> ...la Convention définitive des Inuvialuit est un accord sur les revendications territoriales protégé par la Constitution et il est temps que Parcs Canada fasse preuve de respect à l'égard des intérêts économiques et culturels des Inuvialuit, pas seulement pour tirer parti du dévouement des Inuvialuit à l'endroit de la conservation dans le cadre du développement durable et imposer une philosophie axée sur la situation des parcs nationaux du Sud.

Dans ses consultations de suivi avec Parcs Canada, le sous-comité a fait valoir l'importance de ces préoccupations à M. Tom Lee, directeur général de Parcs Canada, et lui a demandé s'il était possible, dans le cadre des politiques et des lois actuelles, de faire preuve d'une plus grande souplesse dans l'aménagement et l'exploitation des parcs nationaux du Nord, à la fois pour atteindre les objectifs économiques établis dans les accords sur les revendications territoriales et pour se conformer à l'esprit de ces accords. M. Lee a indiqué au sous-comité que le cadre de politiques actuel comportait en fait la souplesse requise pour tenir compte de la situation unique dans lequel fonctionnent les parcs nationaux du Nord et qu'une déclaration clarifiant l'application des politiques dans le Nord serait émise. Le 16 août 2001, M. Lee a fourni aux membres du sous-comité une *déclaration provisoire de principes sur la création et la gestion des parcs nationaux du Nord et des lieux historiques nationaux*. Le sous-comité se réjouit de cet engagement, mais cette mesure à elle seule ne suffira pas à produire les changements d'attitude nécessaires pour avoir une incidence sur la manière dont les politiques sont mises en application. Nous estimons que la déclaration publiée par Parcs Canada *doit* absolument tenir compte du point de vue des organisations autochtones du Nord. Au fil des ans, les effectifs de Parcs Canada ont fait preuve d'un dévouement exemplaire à l'égard de la protection des parcs nationaux, mais le nouveau cadre juridique et constitutionnel créé au moyen des accords sur les revendications territoriales exigera une importante formation de mise à jour à l'intention du personnel. Dans cette optique, nous formulons la recommandation suivante :

1. **Recommandation : Formation à l'intention des effectifs actuels**

Parcs Canada devrait, de concert avec les organisations autochtones du Nord et les conseils de gestion des parcs, publier d'ici mars 2002 une déclaration clarifiant la mise en application de ses politiques de gestion des parcs dans les parcs nationaux du Nord. Il y a également lieu que cet organisme tienne un ensemble d'ateliers éducatifs à l'intention de tous les effectifs qui travaillent ou pourraient travailler dans le Nord, de manière à s'assurer que ces effectifs comprennent le cadre juridique et constitutionnel dans lequel les parcs du Nord ont été créés et sont exploités, de même que les obligations établies dans les accords sur les revendications territoriales.

CHAPITRE II

Régimes de gestion coopérative : un nouveau partenariat

Une des caractéristiques importantes des parcs nationaux établis dans le cadre des accords sur les revendications territoriales dans le Nord du Canada est la création de processus conjoints de planification et d'aménagement des parcs. Tel que signalé précédemment, il y a, imbriqués dans ces conventions définitives, des régimes de gestion coopérative qui essentiellement mettent en place une nouvelle relation de travail entre Parcs Canada et les groupes autochtones du Nord – une relation fondée sur un modèle de prise de décision conjointe en ce qui a trait à l'exploitation et à la gestion des parcs. Toutefois, il y a une grande différence entre la gestion coopérative et la cogestion. La plupart des Autochtones estiment que ces accords mettent en place des régimes de cogestion, et non des régimes de gestion coopérative. Cette divergence terminologique a entraîné, dans certains cas, des attentes irréalisables et des déceptions. Tandis que la cogestion sous-entend des partenaires égaux, la gestion coopérative accorde à Parcs Canada le pouvoir décisionnel final. Le sous-comité s'intéresse vivement à l'évolution de ces nouveaux partenariats.

En général, les conseils de gestion coopérative ou les conseils consultatifs sont autorisés à soumettre au Ministre des recommandations sur des questions touchant l'aménagement et la gestion du parc. Les plans de gestion des parcs exposent habituellement les recommandations et les lignes directrices. Ces conseils sont composés d'un nombre égal de représentants des groupes autochtones et de Parcs Canada. Dans tous les cas, le Ministre conserve le pouvoir final d'approuver ou de rejeter les recommandations contenues dans les plans de gestion de parc.

Le sous-comité est conscient que les accords de gestion coopérative varient un peu selon le contexte dans lequel les conventions définitives ont été négociées et garde à l'esprit que, dans plusieurs cas, ces processus sont relativement récents, si bien qu'il est un peu tôt pour

procéder à une évaluation définitive. Ceci étant dit, il semble y avoir un consensus chez les témoins sur les points suivants :

(1) certains groupes autochtones ne sont pas en mesure de participer d'une manière légitime à la résolution des questions liées à la gestion des parcs, en raison d'un manque de fonds et de capacités;
(2) les représentants de Parcs Canada qui siègent à ces conseils doivent comprendre que les peuples autochtones se perçoivent comme des participants égaux et à part entière au processus décisionnel.

À notre avis, il est peu probable que les processus de gestion coopérative établis dans les conventions définitives puissent être véritablement efficaces tant que ces deux questions fondamentales n'auront pas été réglées.

Les membres du sous-comité craignaient que les collectivités autochtones, déjà éprouvées par d'autres priorités sociales et économiques pressantes, ne puissent pas devenir des membres à part entière de la gestion et la planification des parcs en raison de contraintes budgétaires. Les membres du conseil de gestion du parc national Kluane ont fait valoir qu'il est frustrant de ne pas disposer des ressources financières requises pour participer de manière significative à la gestion du parc national Kluane même si l'Entente définitive des Premières nations de Champagne et de Aishihik met en place des structures de gestion coopérative. Les représentants de la Inuvialuit Regional Corporation et d'autres organisations autochtones ont fait valoir des préoccupations similaires.

Selon les membres du sous-comité, il faut que Parcs Canada soit conscient que ses obligations découlant de ces ententes définitives l'obligent à assurer la mise en place des processus de gestion coopérative établis dans ces documents, ainsi qu'à veiller à ce que les objectifs économiques énoncés dans les plans de gestion des parcs ne soient pas par la suite rendus caducs en raison d'un manque de fonds.

Plus précisément, le sous-comité formule la recommandation suivante :

2. **Recommandation : Conseils de gestion coopérative (conformément aux modalités établies dans les Ententes définitives sur les revendications territoriales)**

   Parcs Canada devrait revoir les niveaux de financement présentement affectés aux conseils de gestion des parcs et aux conseils consultatifs (notamment une évaluation de leurs besoins actuels et futurs) et veiller à ce que ces conseils disposent d'un financement adéquat le plus tôt possible. Parcs Canada devrait présenter au sous-comité du développement économique autochtone les résultats de cette révision et lui décrire les mesures prévues par le gouvernement en ce qui concerne les engagements budgétaires futurs et ce, au plus tard en mars 2002.

En plus de ce manque de fonds qui fait obstacle à une participation efficace aux conseils de gestion coopérative, certains témoins ont signalé au sous-comité qu'une formation était requise pour permettre aux représentants autochtones de mieux comprendre leurs rôles et responsabilités et de s'attaquer aux problèmes qui surviennent. « Ces rapports sont complexes », a signalé Rob Lewis, directeur de l'unité de gestion de l'Ouest de l'Arctique chez Parcs Canada, en parlant du régime de gestion coopérative de la Première nation des Vuntut Gwichi'n. « Ils sont décrits dans la revendication. Et nous avons constaté qu'il est utile de se rencontrer à titre de représentants de gouvernements avec le Conseil des ressources renouvelables du Nord du Yukon afin de préciser davantage nos rôles et responsabilités au moyen d'un accord de coopération. Il s'agit d'un accord que nous renouvelons périodiquement pour nous assurer de garder à l'esprit les dispositions de la revendication, ainsi que nos rôles et responsabilités. »

De manière générale, la mise sur pied des conseils de gestion coopérative associés aux parcs nationaux du Nord en est encore à ses premières étapes, particulièrement dans les régions du Yukon et du Nunavut, où l'on vient tout juste de conclure les ententes pertinentes relatives aux parcs. Dans cette optique, le sous-comité estime que la stratégie

adoptée par la Première nation des Vuntut Gwichi'n et l'unité de gestion de l'Ouest de l'Arctique en vue d'élaborer des accords de coopération précisant les structures de gestion coopérative et les rôles et responsabilités des participants a beaucoup de mérite. Afin d'améliorer l'efficacité des mécanismes de gestion coopérative existants, nous soumettons la recommandation suivante :

3. Recommandation : Accords de gestion coopérative

- **Il faudrait organiser des ateliers éducatifs à l'intention des effectifs de Parcs Canada sur les nouveaux processus décisionnels associés à la gestion coopérative.**
- **Il faudrait que Parcs Canada collabore avec les groupes autochtones en vue d'élaborer des accords de coopération qui clarifient et définissent davantage les rôles et responsabilités des participants.**
- **Il faudrait élaborer des programmes d'encadrement et de formation appropriés à l'intention des représentants autochtones qui siègent aux conseils de gestion coopérative des parcs.**

Les effectifs qui travaillent depuis longtemps dans les parcs du Sud ont une tendance plus marquée à préférer une approche exclusive de la gestion. Dans le Nord, il y a une nouvelle façon de travailler dans laquelle les peuples autochtones sont des partenaires importants dans le planification et la gestion des parcs. Les témoins ont indiqué au sous-comité que le personnel de Parcs Canada devait réexaminer leur approche traditionnelle de la gestion des parcs nationaux. Ils ont dit craindre que Parcs Canada n'ait pas clairement compris le virage fondamental engagé en matière de gestion des parcs à la suite des obligations et des processus mis en place dans le cadre des accords sur les revendications territoriales. De plus, les Autochtones croient qu'ils ne devraient pas avoir à supplier Parcs Canada de les accepter à titre de partenaires égaux dans le prise de décisions ayant trait à leurs terres traditionnelles. Nellie Cournoyea a fait valoir ce point de la manière suivante :

> À la suite de la revendication, si nous n'avions pas accepté la création de parcs, nous aurions davantage de pouvoir sur les terres. Ainsi, c'est comme si nous avions remporté la revendication et que nous avions par la suite rendu les terres au Canada. Et nos gens nous ont beaucoup critiqués : « Pourquoi avez-vous fait cela? Vous avez passé neuf ans à négocier une revendication, puis vous redonnez les terres au Canada – mais maintenant il faut les supplier pour être des gestionnaires du parc.

Il s'agit d'une déclaration très révélatrice qui touche au coeur de bon nombre des problèmes liés à la gestion conjointe des parcs du Nord. Le sous-comité convient qu'un changement d'attitude doit avoir lieu pour que se réalisent les engagements significatifs à l'égard de la gestion conjointe contenus dans les ententes définitives. Dans cette optique, les membres du sous-comité soumettent la recommandation suivante :

4. Recommandation : Approche de gestion renouvelée

> **Il faudrait que Parcs Canada mette sur pied un groupe de travail, composé d'effectifs pertinents des unités de gestion et de représentants autochtones, chargé d'examiner une approche de gestion renouvelée pour les parcs nationaux du Nord, correspondant mieux aux processus de gestion coopérative fondés sur la gestion conjointe et à parts égales de ces parcs. Ce groupe de travail doit soumettre un rapport intérimaire au comité d'ici septembre 2002; de plus, les résultats de ses travaux doivent être inclus dans le rapport sur les plans et les priorités, ainsi que dans le rapport sur le rendement ministériel de 2002.**

Les membres du sous-comité veulent également signaler que, même si l'objectif idéal et souhaité est un virage accéléré vers des accords de cogestion concrets, les membres reconnaissent que la mise en place de processus de gestion coopérative est un pas en avant. Dans une lettre de suivi au sous-comité datée du 14 mai 2001, le président du conseil de gestion du parc Kluane, Ken Anderson, indique notamment que ces accords ont

suscité des consultations publiques et une implication sans précédent. Il ajoute qu'en dépit de la frustration ressentie par les membres du conseil, « la démarche s'est avérée un moyen de prendre conscience des avantages d'un processus de collaboration qui n'exclut personne»

Nous désirons souligner l'importance de créer un véritable partenariat dans le Nord, dans les régions où on a mis la dernière main aux accords sur les revendications territoriales. Les ententes exhaustives sur les revendications territoriales sont des traités modernes, qui découlent du maintien des droits autochtones sur les terres situées à l'intérieur des régions du Canada non visées par des traités antérieurs. D'un point de vue politique, elles remplacent un cadre colonial dépassé et insultant.

Selon les peuples autochtones, les droits autochtones englobent une gamme variée de facteurs économiques, politiques et sociaux, dont la propriété des terres et des ressources, les droits culturels, la reconnaissance juridique du droit coutumier et le droit à l'autonomie gouvernementale. Les accords sur les revendications territoriales non seulement décrivent ces droits, mais aussi reflètent un nouveau rapport entre les peuples autochtones et le Canada. Par conséquent, la différence entre une approche de gestion coopérative et une approche de cogestion dans l'exploitation des parcs nationaux du Nord est, du point de vue autochtone, plus qu'un simple enjeu sémantique. Les peuples autochtones se perçoivent comme des partenaires à part entière, importants et égaux dans la gestion de ces parcs nationaux. Ils ont également un attachement spirituel et culturel puissant à leurs terres traditionnelles, à l'intérieur desquelles on a découpé ces parcs. Il est par conséquent vital qu'il y ait au sein de Parcs Canada un changement d'attitude qui reflète ce nouveau rapport, si l'on veut qu'un jour un véritable partenariat avec les peuples autochtones du Nord se concrétise.

Le renforcement des capacités dans les collectivités autochtones

Un autre thème important ayant émergé des audiences du sous-comité tenues dans le Nord est celui de la nécessité de multiplier les initiatives de renforcement des capacités dans les collectivités autochtones. En effet, le renforcement des capacités contribue à faciliter la participation significative aux processus de prise de décisions par les collectivités autochtones du Nord et à permettre à ces dernières d'exploiter efficacement le potentiel économique des parcs nationaux. Les témoignages ont permis de définir trois secteurs qui gagneraient particulièrement à mettre en valeur le renforcement des capacités :

(1) éducation et formation,
(2) infrastructure,
(3) activités liées au tourisme.

Ces secteurs sont liés de diverses façons. Par exemple, les investissements dans la mise à niveau ou le développement de l'infrastructure augmentent le potentiel touristique d'une région. À son tour, la mise sur pied de programmes de formation et d'éducation aide les collectivités à lancer des entreprises adaptées et à obtenir la formation nécessaire pour tirer pleinement avantage du potentiel économique des parcs nationaux, y compris du tourisme.

Éducation et formation

Comme on l'a mentionné précédemment, les accords sur les revendications territoriales examinées par le sous-comité prévoient chacun des dispositions sur l'aspect économique de l'établissement de parcs dans les régions de peuplement. Ainsi, en sus de possibilités d'emploi, ces accords proposent entre autres des droits de premier refus des marchés et des concessions, un pourcentage défini des permis d'exploitation commerciale liés aux

parcs et d'autres mesures d'action positive. Plusieurs témoins sont toutefois d'avis que les collectivités autochtones du Nord sont trop souvent déficitaires des compétences et de la formation nécessaires pour tirer avantage du potentiel économique à leur portée. Par exemple, à Nunavut, John MacDougall, de l'Association inuite de Qiqiktani, a confié au sous-comité :

> « À cette étape-ci, la lacune la plus déconcertante pour les organismes et les projets est celle de la formation. La priorité doit être accordée à la formation si on veut voir les nôtres occuper ces emplois qui n'attendent qu'eux. S'il a les compétences nécessaires, un Inuit peut pour ainsi dire décrocher un emploi en un clin d'œil. La clé? Acquérir ces compétences par la formation ».

Le sous-comité a été ravi de constater que Parcs Canada a commencé à faire de louables efforts pour former les Autochtones et, plus particulièrement, pour faciliter leur accès aux postes de gestion. Nous sommes d'avis que la Stratégie sur l'emploi des Autochtones constitue un pas dans la bonne direction. On se souviendra que cette stratégie a vu le jour à la suite (i) de l'admission du fait que les Autochtones sont sous-représentés à Parcs Canada et ailleurs au fédéral, (ii) des conclusions de la Commission canadienne des droits de la personne selon lesquelles Parcs Canada se devait d'améliorer ses pratiques de recrutement et de maintien en poste des Autochtones et (iii) de la réaffirmation des obligations en matière de revendications territoriales. De plus, le Programme de développement pour les jeunes autochtones jette les fondations d'un réseau de leaders autochtones dans l'ensemble de Parcs Canada.

Il importe de mentionner que Parcs Canada n'offre qu'un potentiel d'emploi limité aux Autochtones dans les régions du Nord et doit composer avec la difficulté de recruter du personnel qualifié et de maintenir celui-ci en poste devant la concurrence que lui font d'autres employeurs, par exemple les secteurs pétroliers et gaziers, prometteurs d'emplois mieux rémunérés. Exception faite des parcs nationaux, cette agence ne peut pas être perçue comme pouvant satisfaire l'ensemble des besoins économiques de groupes ou de

collectivités. Le Nord, qui ne jouit actuellement que d'une courte saison touristique, doit compter sur une assiette économique variée. Il va donc de soi, qu'à ce jour, les parcs nationaux nordiques sont la source d'emplois principalement saisonniers.

En dépit de la concurrence que lui font d'autres secteurs au chapitre du recrutement de personnel autochtone qualifié, le sous-comité croit fermement que Parcs Canada est en position idéale pour réaliser un important rôle social. Il peut fournir aux collectivités autochtones du Nord qui sont en mal de ressources humaines qualifiées, et en particulier aux jeunes autochtones, l'éducation et les possibilités de formation qui sont absolument vitales. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

5. Recommandation : Possibilités d'emploi pour les Autochtones

> **Que Parcs Canada offre ses cours de formation destinés au personnel des parcs à tous les Autochtones du Nord intéressés, ce qui aura pour conséquence de stimuler l'emploi chez les Autochtones et d'aider les jeunes Autochtones à acquérir des compétences qui les rendront plus qualifiés pour des emplois dans le réseau des parcs et dans les autres secteurs.**

En plus de ces stratégies nationales sur l'emploi, les membres du sous-comité ont porté leur attention sur plusieurs initiatives locales. Ainsi, nous avons été mis au fait d'un cours d'écotourisme offert à Inuvik, échelonné sur deux ans, destiné spécialement aux jeunes autochtones. Nous avons également appris qu'il existait un centre de prêt de matériel de plein air au service des écoles et des organisations de loisirs, administré par l'unité de gestion de l'Ouest de l'Arctique. Nous avons aussi été informés de programmes de formation en cours d'élaboration un peu partout dans le territoire dans les secteurs de l'interprétation naturelle, de la pourvoirie et de la descente en eaux vives. Des témoins ont déclaré que c'est grâce à de tels programmes de formation qu'ils ont pu exploiter avec succès des entreprises animées par la nouvelle force économique libérée par les parcs nationaux. S'ils sont positifs, les témoignages ont aussi mis en lumière la rareté des fonds

nécessaires à de tels programmes et initiatives. De ce fait, ces programmes sont moins la norme que l'exception.

Nous sommes d'avis que ces initiatives locales contribuent à atténuer quelques-unes des préoccupations formulées lors des audiences, notamment celle selon laquelle les entreprises du Sud accaparent le potentiel économique des parcs du Nord faute de capacités suffisantes au niveau local. En effet, les exploitants d'entreprises touristiques du Sud peuvent offrir tout au long de l'année des forfaits touristiques vers de nombreuses destinations, au Canada comme à l'étranger. Les membres ont aussi appris que si les exploitations d'entreprises touristiques offrent des programmes de formation en interprétation naturelle, par exemple, les postes qu'ils offrent sont habituellement mal rémunérés et il n'est pas rare que les stagiaires de première année doivent se contenter, pour seule rétribution, que de leur transport et de leur hébergement. C'est donc dire que les initiatives locales n'ont rien à envier aux autres au chapitre du développement communautaire. Une autre raison pour encourager les initiatives locales : l'éducation et l'emploi des jeunes est une priorité pour bon nombre de collectivités autochtones nordiques du Canada qui déplorent une jeunesse clairsemée et peu éduquée. Nous sommes donc heureux de constater que les représentants de Parcs Canada comprennent l'importance d'investir dans l'éducation et la formation :

> Nous sommes des partenaires dans le développement de ce potentiel ainsi que dans le potentiel d'emploi et de formation, et nous prenons ce rôle à coeur. Nous nous sommes particulièrement penchés sur ce que nous pouvons faire pour aider les écoliers et les autres jeunes à obtenir la formation et l'éducation désirables ainsi que sur le genre d'environnement que nous pouvons cultiver pour les entreprises, telles que les affréteurs, pour stimuler leur exploitation et leur essor.

Cela dit, nous craignons que Parcs Canada ne puissent respecter sa parole à la lumière de ses budgets essoufflés. Pour que les Autochtones puissent obtenir les compétences nécessaires pour combler les postes offerts par les parcs et exploiter judicieusement le

potentiel économique naissant, Parcs Canada, les autres ministères fédéraux et les gouvernements territoriaux doivent se montrer plus résolus dans leurs investissements en éducation et en formation. Dans la plupart des collectivités nordiques, les principales retombées économiques des parcs sont actuellement attribuables aux dépenses directes en salaires et en achats de biens et services. Il est donc crucial que les niveaux de financement soient stabilisés et rétablis. Les membres du sous-comité sont convaincus qu'il incombe au gouvernement fédéral de mettre en œuvre les dispositions des revendications territoriales dans les parcs nationaux, y compris celles liées à l'emploi et au développement économique. Pour ne pas tomber dans le piège des vœux pieux, il faudra que Parcs Canada et le gouvernement fédéral se donnent pour priorité de consentir des fonds publics à l'éducation et à la formation.

6. Recommandation : Renforcement des capacités

> **Compte tenu des précédentes, nous recommandons (i) que des fonds soient affectés sans délai aux initiatives de renforcement des capacités locales, en particulier dans les secteurs de l'emploi et de la formation communautaires, afin que celles-ci soient plus nombreuses et/ou élargies; nous recommandons aussi que (ii) Parcs Canada travaille plus énergiquement avec les gouvernements territoriaux à coordonner l'investissement dans ces secteurs stratégiques et à éviter le chevauchement.**

En sus de l'investissement en matière d'éducation et de formation que Parcs Canada doit faire pour soutenir les efforts des initiatives locales de développement des capacités et, du coup, pour soutenir l'amélioration des perspectives d'avenir des collectivités autochtones, le sous-comité a conclu que le Ministère se doit aussi de réexaminer ses pratiques d'embauche du point de vue de sa partialité culturelle afin d'éliminer tout risque de discrimination systémique.

Cet aspect est particulièrement important dans le Nord, où l'éducation traditionnelle est souvent aussi importante, voire parfois plus importante, que l'éducation officielle,

particulièrement dans les secteurs de la sensibilisation communautaire et culturelle et de la connaissance du contexte des régions de peuplement. Lorsqu'il a traité du Plan de l'embauche des Inuits, Derek Rasmussen, de Nunavut Tunngavik Inc., a affirmé que l'intégration de pratiques d'embauche culturellement sensibles résulterait en une situation de travail tout autre dans le Nord :

> Dans cette section [Plan de l'embauche des Inuits], on parle de l'élimination de la discrimination systématique, y compris les exigences surfaites en matière d'éducation, soit les exigences qui ont peut-être déjà été pertinentes mais qui ne le sont plus pour le parc ou pour l'emploi dont il est question. Je crois qu'il faudra se creuser les méninges pour trouver la façon de rédiger ces descriptions de tâches. Mais, dans le Nord, bien que le système d'éducation officiel ait sa place, il n'en demeure pas moins que l'éducation tradionnelle prédomine. Cette éducation tradionnelle, source d'une autre catégorie de connaissances, est tout aussi valable que l'éducation officiellement sanctionnée. Donc, si ces connaissances « parallèles » étaient incluses dans les critères de sélection des ministères, la situation changerait du tout au tout. En ce moment, la seule concession que semble accorder le gouvernement aux compétences naturelles a trait à la langue : la maîtrise de l'Inuktitut est une exigence qui apparaît maintenant dans les concours. Si les connaissances autres que celles inculquées par le système officiel faisaient partie des critères de sélection, le bilan de candidatures serait transformé, puisque même les candidats sans baccalauréat se verraient alors la chance de mettre en valeur leurs compétences indubitablement désirables.

7. Recommandation : Pratiques d'embauche

Compte tenu des précédentes, nous recommandons que Parcs Canada entreprenne un examen approfondi de ses pratiques d'embauche dans le Nord afin d'assurer que les procédures d'embauche soient culturellement sensibles et que les facteurs de discrimination systémique soient éliminés. Dans un

même souffle, nous recommandons que Parcs Canada présente au sous-comité sur le développement économique des Autochtones un énoncé précis de l'approche qu'il entend prendre pour réaliser cet examen, des échéances qu'il se donne et du processus prévu.

Infrastructure et tourisme

Le Conference Board du Canada a récemment rendu public un profil économique détaillé de l'économie du Nunavut. Parmi les secteurs d'expansion économique les plus prometteurs signalés dans le rapport, le tourisme venait en deuxième place après l'exploitation minière :

> Bien que la chasse et la pêche sportives continuent à occuper une place de choix dans le secteur du tourisme, d'autres activités touristiques s'épanouissent et sont appelées à jouer un rôle plus vaste au Nunavut. On pense notamment au tourisme d'« aventure » (canoé/kayak, excursions pédestres, etc.), au tourisme culturel, au tourisme écologique (écotourisme), au tourisme didactique et à d'autres activités touristiques spécialisées[3].

Ces perspectives économiques sont remarquablement semblables au sein des trois territoires nordiques du Canada. De fait, le Canada figure parmi les 10 pays au revenu touristique le plus élevé du monde et parmi les 5 pays dont l'industrie touristique connaît la croissance annuelle la plus marquée. Selon le Conference Board du Canada, le tourisme est une industrie en progression dans le Nord et pourrait jouer un rôle plus important aux chapitres de la croissance économique et de l'emploi pour les collectivités locales.

Les recherches réalisées par la Commission canadienne du tourisme, corroborées par celles de Parcs Canada, révèlent que les parcs nationaux constituent des centres de convergence des touristes puisque ces derniers y associent l'image d'une contrée pure,

---

[3] Conference Board du Canada, *Nunavut Economic Outlook: An Examination of the Nunavut Economy* (Ottawa; Conference Board du Canada), p. 71.

vierge, inexplorée. Les touristes jettent leur dévolu sur le Nord autant pour l'expérience culturelle qu'il promet que pour le contact avec une nature brute. Les témoins appellent toutefois à la prudence : le développement touristique doit être durable, culturellement et socialement sensible et avoir des répercussions économiques positives pour les collectivités.

D'aucuns affirment aussi que l'essor touristique dans le Nord doit être savamment orchestré. En effet, il faut éviter de surmener les collectivités désireuses de protéger l'intégrité de leur milieu culturel et environnemental et qui ont, au demeurant, une capacité locale trop restreinte pour composer avec un tourisme galopant. Le secteur des croisières touristiques fait déjà sourciller. « Chaque paquebot débarque dans les collectivités visitées des passagers qui dépenseront au total 5 000 $ sur l'artisanat local, les aliments et les activités d'interprétation naturelle. » À mesure que le changement climatique rendra les eaux nordiques plus navigables, le nombre de croisières dans ces régions ne manquera pas d'augmenter, « ce qui entraînera une demande accrue d'activités touristiques telles que les visites guidées de villages, les spectacles culturels et les ventes d'artisanat. »[4] Quelques-uns sont toutefois réfractaires à l'idée de miser considérablement sur ce marché touristique spécialisé. Selon Derek Rasmussen, « nous semblons plutôt intéressés à déterminer la meilleure façon d'exploiter à l'année longue la petite infrastructure dont nous disposons. Nous ne voulons pas voir 5 000 personnes nous prendre d'assaut alors que nous ne pouvons leur offrir que 100 chambres. Nous serions toutefois ravis d'accueillir 5 000 touristes dont les visites seraient réparties sur 365 jours, ce qui assurerait une économie touristique cohérente. Le problème avec l'économie axée sur les croisières est que, si le coût du carburant venait à augmenter brusquement, les paquebots cesseraient de venir et nos rues principales ne seraient plus flanquées que de boutiques abandonnées. »

Il importe donc que le développement touristique soit planifié et géré au niveau local. Les témoins entendus étaient aussi d'avis que le prolongement de l'inter-saison et la

[4] *Ibid*, p. 72.

promotion du tourisme hivernal seraient probablement des approches plus sensées que la concentration d'un très grand nombre de visites en une courte saison estivale. En ce sens, le tourisme gagnerait à être perçu comme un élément d'une économie mixte, se mariant aux autres activités traditionnelles rattachées aux ressources naturelles, déployées tout au long de l'année. Dans les collectivités autochtones du Nord, « les décisions ne sont pas prises dans le seul contexte de la rentabilité économique. L'attachement à la terre et à la communauté est profondément ancré dans la société. Nombre d'autochtones n'hésiteront pas à sacrifier une partie du confort apporté par une économie ravivée s'il s'agit de préserver leur autonomie ou leur culture. »[5] Par conséquent, Parcs Canada et les gouvernements territoriaux doivent continuer à collaborer avec les Premières Nations et avec les Inuits pour déterminer les activités touristiques associées aux parcs nationaux qui cadrent avec les objectifs sociaux des collectivités en cause.

Si l'investissement en développement des ressources humaines et en capital social est essentiel au renforcement des capacités locales, l'expansion économique locale dépend aussi, dans une vaste mesure, de l'investissement dans l'infrastructure physique de la collectivité. En effet, plusieurs collectivités autochtones avoisinant les parcs nationaux du Nord ne disposent pas d'une infrastructure suffisamment solide pour stimuler et maintenir le tourisme. Bien que certaines installations touristiques soient bel et bien présentes, celles-ci sont souvent surannées et en mal de réparation et de modernisation, comme c'est le cas du centre de renseignements de Haines Junction.

Parcs Canada a subi d'importantes compressions budgétaires, ce qui a altéré sa capacité à établir ou à entretenir l'infrastructure nécessaire pour assurer l'expansion du tourisme dans les collectivités avoisinantes. On pense ici aux sentiers, aux kiosques d'interprétation, aux centres culturels ou de renseignements, aux salles de bains et aux terrains de camping. Le sous-comité partage l'opinion que Parcs Canada et le gouvernement fédéral devraient injecter des fonds dans les parcs nationaux en vue d'en améliorer l'infrastructure et de rafraîchir les tableaux d'interprétation de même que les programmes et les centres de renseignements destinés aux visiteurs.

---

[5] *Ibid.* p. 16

La présence d'une infrastructure adaptée, qui permettra aux collectivités autochtones du Nord de composer avec le tourisme et avec d'autres activités économiques, est essentielle à leur épanouissement. Le renforcement de l'infrastructure, par exemple la récente ouverture d'un complexe communautaire à Paulatuk, facilitée par un important investissement fédéral, logeant des bureaux de Parcs Canada, une boutique, un hôtel et des bureaux privés, donne un coup de fouet évident à l'économie locale[6]. Les témoins ont souligné que l'établissement d'installations du genre dans les collectivités, telles que des centres de renseignements ou des centres culturels, joue un rôle crucial dans l'essor du tourisme et dans le bien-être de la collectivité. Il est impératif que toute nouvelle structure, à l'instar du complexe communautaire de Paulatuk, répondent non seulement aux besoins de Parcs Canada mais encore à ceux de la collectivité et ce, à l'année longue. En ce sens, les installations judicieuses doivent proposer des atouts distincts et complémentaires, notamment :

- offrir des emplois tout au long de l'année,
- cadrer avec les programmes d'interprétation naturelle des parcs,
- soutenir le potentiel de formation,
- assurer un accueil enrichissant aux touristes venus visiter les terres patrimoniales,
- constituer un centre de représentation historique et culturelle pour les Canadiens et pour les collectivités locales.

En ce qui a trait à la relation entre l'infrastructure et l'essor touristique, un témoin s'est exprimé comme suit :

> Lorsque nous nous entretenons avec le gouvernement fédéral, nous réitérons constamment que, dans le Nord, nous nous trouvons en présence d'une nouvelle industrie dans une région en développement. Que les règles

[6] Parcs Canada a reçu deux millions de dollars pour accélérer les dépenses au titre de l'établissement du parc national Tuktut Nogait. Le complexe communautaire de Paulatuk est l'un de plusieurs projets qui ont reçu à partir de cette enveloppe des sommes s'élevant à 1 070 000 $.

> du Nord sont différentes de celles du Sud, où les programmes et les services sont sous-tendus par une industrie hautement développée. Ici, ce dont nous avons besoin, ce sont des investissements, de l'argent pour des projets tels que l'établissement de kiosques d'interprétation naturelle, de centres culturels et de centres de renseignements. Peu importe où résident les intérêts – Parcs Canada, gouvernement fédéral, industrie du tourisme – ce dont nous avons véritablement besoin, c'est une infrastructure de base.

Nous sommes conscients des importantes sommes nécessaires à la construction de telles installations dans le Nord et applaudirons tout effort fait par Parcs Canada pour coordonner ses interventions avec ceux d'autres ministères et gouvernements visant à mettre sur pied et à exploiter des centres de renseignements et des centres culturels. Nous nous permettons de citer l'exemple des centres de réception partagés de Haines Junction et de Dawson et un partenariat possible avec le gouvernement du Yukon en vue de l'établissement d'un centre de réception conjoint à Old Crow. Nous ne saurions trop le dire, l'investissement public dans l'infrastructure, sous forme de financement direct du gouvernement ou de financement de partenariat, est primordial.

Compte tenu des précédentes, nous recommandons fermement que :

8. Recommandation : Développement de l'infrastructure

- **Des fonds soient consentis sans délai à des installations communautaires qui stimuleront le tourisme et le développement économique.**
- **Parcs Canada évalue les retombées pour la collectivité et pour Parcs Canada de l'importante contribution fédérale versée pour le développement du complexe communautaire de Paulatuk et que l'on tienne compte des résultats de ce processus d'évaluation lors de prochains projets de développement.**

- **Parcs Canada constitue un groupe d'experts, composé entre autres de représentants d'organismes autochtones, des gouvernements territoriaux, des entreprises, des collectivités locales et d'autres ministères fédéraux pertinents. Ce groupe deviendra une tribune permanente de dialogue et de partage d'information sur les façons de constituer des partenariats fructueux de développement d'infrastructure.**

CONCLUSION

Les peuples autochtones considèrent les parties de leurs territoires traditionnels transformées en parcs nationaux comme des lieux particuliers et sacrés. Dans le nord du Canada, les Autochtones font partie intégrante de l'écosystème et leur lien à la terre a autant d'incidence que le vent et l'eau. En réalité, « les connaissances fondées sur la loi naturelle, et les utilisations traditionnelles, la culture et les valeurs des Autochtones », tel que l'a précisé la commission sur l'intégrité écologique, « ont déjà fait autant partie des écosystèmes que l'eau, la végétation, le paysage ou la faune sauvage. »

Les parcs nationaux sont aussi un héritage de la nation, permettant de préserver une grande diversité naturelle dont peuvent jouir tous les Canadiens et les générations futures. Les peuples autochtones ont compris l'importance de protéger ces régions et ont grandement contribué au système de parcs nationaux du Canada en acceptant de réserver d'importantes parcelles de leurs terres ancestrales sous forme de parcs nationaux ainsi qu'en concluant des ententes de gestion coopérative avec le gouvernement du Canada. Nous devons les remercier de nous aider à préserver et à mettre en valeur ces terres sacrées si importantes aux yeux de tous les Canadiens.

Sans aucun doute, nous avons la grave responsabilité de veiller à ce que l'intégrité écologique des parcs de ce pays soit préservée, rétablie et maintenue. Manifestement, la raison d'être des parcs nationaux n'est pas de servir de moteur du développement économique. Toute activité économique associée aux parcs devrait respecter l'intégrité des écosystèmes. Cependant, la défense de ce principe ne signifie pas qu'on ne peut pas réfléchir et collaborer en vue de définir des activités économiques appropriées à l'intérieur des parcs nationaux. En fait, les témoignages présentés au sous-comité ont mis en lumière plusieurs objectifs économiques que l'on pourrait poursuivre sans compromettre l'intégrité écologique de ces lieux extraordinaires.

Il ne faut pas oublier que ces territoires revêtent une importance spirituelle pour les peuples autochtones. Ce lien étroit à la terre – cette compréhension intime de la terre – est au coeur de la vie des collectivités autochtones de tout le pays, et certainement chez les témoins que nous avons rencontrés dans le Nord. Les peuples autochtones du Nord du Canada tiennent à préserver les facettes naturelles et culturelles de ces terres sacrées – leur survie et leur mieux-être dépendent de ces terres – tout en cherchant les moyens appropriés de tirer des retombées économiques de la présence de parcs dans leurs collectivités. Une gestion environnementale conjointe de ces régions, misant à la fois sur les technologies existantes et les vastes connaissances traditionnelles des peuples autochtones, permettra de préserver l'intégrité écologique de ces terres tout en respectant les aspirations des peuples autochtones.

Par le passé, les peuples autochtones ont peu participé à la gestion de leurs terres traditionnelles. Cette participation insuffisante a entraîné des tensions et de la méfiance entre les collectivités autochtones et le gouvernement. Plusieurs témoins autochtones estiment que Parcs Canada maintient une approche monoculturelle dans l'exploitation des parcs nationaux. Tel que signalé dans le présent rapport, si l'on veut mettre en place un véritable partenariat pour la cogestion de ces parcs, les décideurs et les administrateurs doivent non seulement faire preuve d'ouverture aux points de vue et aux aspirations des Autochtones, mais aussi intégrer leurs approches et perspectives dans les politiques et les plans de développement. Une chose est certaine : la gestion exclusive des ressources n'est plus une approche valable. Dans cette optique, Parcs Canada doit s'efforcer de surmonter certaines barrières psychologiques et organisationnelles afin de commencer à bâtir des rapports qui reflètent un engagement plus ferme à la création de partenariats avec les peuples autochtones du Nord. Le sous-comité espère que le présent rapport contribuera à cette démarche importante.

Vue d'ensemble des parcs du Nord[i]

Parcs et Réserves de parc national[ii]	Revendication territoriale/ entente définitive	Entente/ plan sur les répercussions et les avantages ou entente de création de parc	Plan de Gestion des parcs (PGP) et disposition pertinente de l'accord sur une revendication territoriale[iii]	Conseil de Gestion coopérative	Budget annuel[iv]	Dotation	Visiteurs par année	Accès
Ivvavik, YT (P) 1984	CD des Inuvialuit (CDI) 1984 : par. 12(5)	ERA non requise en vertu de la CDI	CDI, paragraphe 12(56) : PGP en vigueur depuis 1994	CDI, par. 12(46) : Conseil consultatif de la gestion de la faune (versant nord)	environ 740 000 $	3 équivalents temps plein (ETP), en majorité des bénéficiaires de la CDI	env. 100	par avion d'Inuvik
Vuntut, YT (P) 1995	ED de la Première nation des Gwitchin Vuntut 1993 : al. 10.3.2.1	EDPNGV : ch. 10, ann. A, al. 9.1 : Plan sur les répercussions et les avantages du parc national de Vuntut - 1998	EDPNGV : ch. 10, ann. A, al. 7 : lignes directrices provisoires soumises au ministre; PGP en cours	EDPNGV : ch. 10, ann. A, al. 6.0 : Conseil des ressources renouvelables	env. 1 million $	4,3 ETP, en majorité des bénéficiaires de l'EDPNGV	très peu jusqu'à maintenant	vol nolisé d'Inuvik; par bateau d'Old Crow

Parcs et Réserves de parc national[ii]	Revendication territoriale/ entente définitive	Entente/ plan sur les répercussions et les avantages ou entente de création de parc	Plan de Gestion des parcs (PGP) et disposition pertinente de l'accord sur une revendication territoriale[iii]	Conseil de Gestion coopérative	Budget annuel[iv]	Dotation	Visiteurs par année	Accès
Kluane, YT (P/R) 1995/1972	P : ED des Premières nations de Champagne et de Aishihik[v] : al. 10.3.2.1	ERA non requise en vertu de l'EDPNCA	EDPNCA : ch. 10, ann. A, al. 7 : PGP approuvé en 1990, en cours d'examen	EDPNCA, ch. 10, ann. A, al. 6.0 : Commission de gestion du PN Kluane	env. 2,3 millions $	31 ETP, 18 p. 100 des bénéficiaires de l'EDPNCA	1998 : env. 67 000	par la route
Wood Buffalo, T.N.-O./Alb. (P) 1922	ND[vi]	ND	PGP approuvé en 1984, examen prévu en 2001-2002	ND	Environ 4,5 millions de $	50 ETP[vii]		par route
Aulavik, T.N.-O. (P) 1992	La CDI s'applique	Entente de 1992 établissant le PN sur l'île Banks (ECPA)	ECPA : art. 6 : lignes directrices provisoires approuvées en 1995; PGP à présenter au ministre en 2000	Aucun conseil de gestion spécialisé : le Conseil consultatif de la gestion de la faune (T.N.-O.) joue un rôle équivalent[viii]	environ 480 000 $	2 ETP, en majorité des bénéficiaires de la CDI	env. 25	par vol nolisé d'Inuvik

Parcs et Réserves de parc national[ii]	Revendication territoriale/ entente définitive	Entente/ plan sur les répercussions et les avantages ou entente de création de parc	Plan de Gestion des parcs (PGP) et disposition pertinente de l'accord sur une revendication territoriale[iii]	Conseil de Gestion coopérative	Budget annuel[iv]	Dotation	Visiteurs par année	Accès
Tuktut Nogait, T.N.-O. (P)[ix] 1998	La CDI s'applique	Entente Tuktut Nogait (ETN) 1996	ETN : al. 6.1(A) : lignes directrices provisoires en cours d'élaboration	ETN, art. 5, Conseil de gestion du parc	env. 1 million $	2 ETP, en majorité des bénéficiaires de la CDI	très peu jusqu'à maintenant	vol nolisé d'Inuvik ou de Norman Wells; par bateau loué ou à pied de Paulatuk
Nahanni, T.N.-O. (R) 1976	S.O.[x]	S.O.	Aucune entente sur une revendication territoriale n'est en vigueur; PGP approuvé en 1994, révision à présenter au ministre en 2000	Actuellement géré par Parcs Canada	environ 800 000 $	9 ETPs	env. 800-1 200	en avion de Fort Simpson

Parcs et Réserves de parc national[ii]	Revendication territoriale/ entente définitive	Entente/ plan sur les répercussions et les avantages ou entente de création de parc	Plan de Gestion des parcs (PGP) et disposition pertinente de l'accord sur une revendication territoriale[iii]	Conseil de Gestion coopérative	Budget annuel[iv]	Dotation	Visiteurs par année	Accès
Auyuittuq, NU (P) 1999[xi]	Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN) 1993	ARTN : ch. 8, ERA pour les Inuit (ERAI) signée en août 1999[xii]	ERAI : art. 5, part. 3 : lignes directrices provisoires approuvées en 1982	ARTN, ch. 8, al. 8.4.11; ERAI, art. 5, part. 1 : Comité mixte inuit/gouvernemental de planification et de gestion du parc (CMPG); Équipes de planification pour le parc[xiii]	environ 1 million $	environ 20 ETP pour Auyuittuq et Quttinirpaaq	400-500	par bateau loué ou à pied de Pangnirtung
Quttinirpaaq, NU (P) 1999[xiv]	ARTN	ARTN : ch. 8, ERAI signée en août 1999	ERAI : art. 5, part. 3 : lignes directrices provisoires approuvées en 1998	ARTN, ch. 8, al. 8.4.11; ERAI, art. 5, part. 1 : Comité mixte Inuit/gouvernemental de planification et de gestion du parc (CMPG); Équipes de planification pour le parc	environ 1 million de $		jusqu'à 50	vol nolisé de Resolute Bay

Parcs et Réserves de parc national[ii]	Revendication territoriale/ entente définitive	Entente/ plan sur les répercussions et les avantages ou entente de création de parc	Plan de Gestion des parcs (PGP) et disposition pertinente de l'accord sur une revendication territoriale[iii]	Conseil de Gestion coopérative	Budget annuel[iv]	Dotation	Visiteurs par année	Accès
Sirmilik (P) 1999	ARTN	ARTN : ch. 8, ERA signée en août 1999	ERAI : art. 5, part. 3	ARTN, ch. 8, al. 8.4.11; ERAI, art. 5, part. 1 : Comité mixte inuit/gouvernemental de planification et de gestion du parc (CMPG); Équipes de planification pour le parc	non encore fixé	de 3 à 4 ETP prévus	très peu jusqu'à maintenant	par bateau ou motoneige de Pond Inlet ou d'Arctic Bay

Source : Mary C. Hurley, Service de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 6 juillet 2000.

(i) L'information comprise dans les tableaux a été tirée, pour en faciliter l'étude, de documents fournis par les responsables de Parcs Canada.

(ii) Tous les parcs nationaux énumérés sont des parcs sauvages.

(iii) Les plans de gestion des parcs (PGP) découlant des dispositions pertinentes des accords sur une revendication territoriale sont conformes à la politique en matière de parcs nationaux. Il convient de noter que les CDI ou ententes relatives aux parcs peuvent également contenir des dispositions portant sur d'autre ententes ou plans, comme les plans de développement des collectivités ou de développement économique.

(iv) Il s'agit des plus récents chiffres disponibles.

(v) Pour ce qui est de la réserve de parc national Kluane, la revendication territoriale de la Première nation de Kluane n'a pas encore été réglée en vertu de l'Accord-cadre définitif du Yukon (1993).

([vi]) Les Premières nations de Smith's Landing et de Salt River appartenaient auparavant au groupe appelé les Indiens Chipewyan de la rivière des Esclaves, qui ont adhéré au Traité 8 en 1899. En mai 2000, la Première nation de Smith's Landing a signé un accord de règlement découlant d'obligations de longue date en vertu de ce traité. Ce règlement lui accorde, entre autres, 1 000 hectares de terres dans la partie albertaine du parc national de Wood Buffalo. De plus, la Première nation de Salt River négocie avec le Canada un règlement concernant les dispositions territoriales en suspens dans le Traité 8 et revendique des terres de réserve dans la partie du parc située dans les T. N.-O. Le gouvernement fédéral a accepté d'examiner certains droits fonciers issus de traités dans le parc parce que les deux Premières nations avaient revendiqué des terres en vertu du traité 8 avant la création du parc national en 1922. Le projet de loi C-27 prévoit le retranchement de terres du parc à cette fin.

([vii]) Les effectifs du parc national de Wood Buffalo sont fonction de la nécessité de disposer d'une importante force d'intervention en cas d'incendie.

([viii]) Le Conseil consultatif de la gestion de la faune (T.N.-O.) a été institué par le paragraphe 14(45) de la CDI.

([ix]) Parcs Canada est intéressé à étendre les limites du parc de façon à inclure des terres tant de la région visée par le règlement en vertu de l'Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu que du Nunavut.

([x]) Selon les documents de Parcs Canada fournis au Comité, les Premières nations Deh Cho et le Canada sont à développer une entente de mesures provisoires, en attendant la conclusion du règlement négocié.

([xi]) Auyuittuq a été constitué en réserve de parc national depuis 1976.

([xii]) Une Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit a été conclue à l'égard des trois parcs nationaux du Nunavut. Les trois parcs nationaux du Nunavut seraient officiellement établis à l'adoption du projet de loi C-27, Loi concernant les parcs nationaux du Canada, dont est actuellement saisi le Parlement.

([xiii]) La réserve de parc national Auyuittuq et la réserve de parc national de l'Île-d'Ellsmere avaient toutes deux des comités consultatifs de parc, lesquels doivent être démantelés au cours de l'été 2000 et remplacés par le CMPG en vertu de l'ERAI.

([xiv]) La réserve de parc national de l'Île-d'Ellsmere, maintenant Quttinirpaaq, a été établie en 1986.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Recommandation : Formation à l'intention des effectifs actuels

Parcs Canada devrait, de concert avec les organisations autochtones du Nord et les conseils de gestion des parcs, publier d'ici mars 2002 une déclaration clarifiant la mise en application de ses politiques de gestion des parcs dans les parcs nationaux du Nord. Il y a également lieu que cet organisme tienne un ensemble d'ateliers éducatifs à l'intention de tous les effectifs qui travaillent ou pourraient travailler dans le Nord, de manière à s'assurer que ces effectifs comprennent le cadre juridique et constitutionnel dans lequel les parcs du Nord ont été créés et sont exploités, de même que les obligations établies dans les accords sur les revendications territoriales.

2. Recommandation : Conseils de gestion coopérative (conformément aux modalités établies dans les Ententes définitives sur les revendications territoriales)

Parcs Canada devrait revoir les niveaux de financement présentement affectés aux conseils de gestion des parcs et aux conseils consultatifs (notamment une évaluation de leurs besoins actuels et futurs) et veiller à ce que ces conseils disposent d'un financement adéquat le plus tôt possible. Parcs Canada devrait présenter au sous-comité du développement économique autochtone les résultats de cette révision et lui décrire les mesures prévues par le gouvernement en ce qui concerne les engagements budgétaires futurs et ce, au plus tard en mars 2002.

3. Recommandation : Accords de gestion coopérative

- Il faudrait organiser des ateliers éducatifs, à l'intention des effectifs de Parcs Canada, sur les nouveaux processus décisionnels associés à la gestion coopérative.
- Il faudrait que Parcs Canada collabore avec les groupes autochtones en vue d'élaborer des accords de coopération qui clarifient et définissent davantage les rôles et responsabilités des participants.
- Il faudrait élaborer des programmes d'encadrement et de formation appropriés à l'intention des représentants autochtones qui siègent aux conseils de gestion coopérative des parcs.

4. Recommandation : Approche de gestion renouvelée

Il faudrait que Parcs Canada mette sur pied un groupe de travail, composé d'effectifs pertinents des unités de gestion et de représentants autochtones, chargé d'examiner une approche de gestion renouvelée pour les parcs nationaux du Nord, correspondant mieux aux processus de gestion coopérative fondés sur la gestion conjointe et à parts égales de ces parcs. Ce groupe de travail doit soumettre un rapport intérimaire au comité d'ici septembre 2002; de plus, les résultats de ses travaux doivent être inclus dans le rapport sur les plans et les priorités, ainsi que dans le rapport sur le rendement ministériel de 2002.

5. Recommandation : Possibilités d'emploi pour les Autochtones

Que Parcs Canada offre ses cours de formation destinés au personnel des parcs à tous les Autochtones du Nord intéressés, ce qui aura pour conséquence de stimuler l'emploi chez les Autochtones et d'aider les jeunes Autochtones à acquérir des compétences qui les rendront plus qualifiés pour des emplois dans le réseau des parcs et dans les autres secteurs.

6. Recommandation : Renforcement des capacités

Compte tenu des précédentes, nous recommandons (i) que des fonds soient affectés sans délai aux initiatives de renforcement des capacités locales, en particulier dans les secteurs de l'emploi et de la formation communautaires, afin que celles-ci soient plus nombreuses et/ou élargies; nous recommandons aussi que (ii) Parcs Canada travaille plus énergiquement avec les gouvernements territoriaux à coordonner l'investissement dans ces secteurs stratégiques et à éviter le chevauchement.

7. Recommandation : Pratiques d'embauche

Compte tenu des précédentes, nous recommandons que Parcs Canada entreprenne un examen approfondi de ses pratiques d'embauche dans le Nord afin d'assurer que les procédures d'embauche soient culturellement sensibles et que les facteurs de discrimination systémique soient éliminés. Dans un même souffle, nous recommandons que Parcs Canada présente au sous-comité sur le développement économique des Autochtones un énoncé précis de l'approche qu'il entend prendre pour réaliser cet examen, des échéances qu'il se donne et du processus prévu.

8. Recommandation : Développement de l'infrastructure

- Des fonds soient consentis sans délai à des installations communautaires qui stimuleront le tourisme et le développement économique.
- Que Parcs Canada évalue les retombées pour la collectivité et pour Parcs Canada de l'importante contribution fédérale versée pour le développement du complexe communautaire de Paulatuk et que l'on tienne compte des résultats de ce processus d'évaluation lors de prochains projets de développement.
- Parcs Canada constitue un groupe d'experts, composé entre autres de représentants d'organismes autochtones, des gouvernements territoriaux, des entreprises, des collectivités locales et d'autres ministères fédéraux pertinents. Ce groupe deviendra une tribune permanente de dialogue et de

partage d'information sur les façons de constituer des partenariats fructueux de développement d'infrastructure.

37e législature – 1ère session

MISSION D'INFORMATION À INUVIK

7 mai 2001

De Parcs Canada :
Gerry Kisoun, gestionnaire, Services à la clientèle
Linda Binder, gestionnaire, Finance et administration;
Allan Fehr, directeur, Unité de gestion de l'ouest de l'Arctique

De Ookpik Tours and Adventures :
James Pokiak

De Inuvialuit Regional Corporation :
Nellie Cournoyea, présidente et directrice générale

De Inuvialuit Tourism and Arctic Nature Tours:
Dennis Zimmerman, gestionnaire

8 mai 2001

Du Ministère des ressources, de la faune et du développement économique des Territoires du Nord-ouest :
Doug Doan, SMA, Ressources, faune et développement économique

MISSION D'INFORMATION À HAINES JUNCTION

9 mai 2001

De Parcs Canada :
Duane West, directeur, parc national Kluane

De Kluane First Nation :
Chef Robert Johnson;
Robin Bradash, négociateur en chef, Gestion des terres

Du conseil de gestion du parc Kluane :
Ken Anderson, président;
Ron Chambers, membre

De Champagne and Aishihik First Nation :
Chef Bob Charlie;
Lawrence Joe, directeur, Terres et ressources;
Paul Birckel, chef sortant

Du village de Haines Junction :
Bruce Tomlin, maire adjoint

MISSION D'INFORMATION À WHITEHORSE

10 mai 2001

De l'administration territoriale du Yukon :
Kirk Cameron, sous-ministre, Bureau du conseil exécutif;
Cathryn Paish, planificatrice, ministère du Tourisme;
Mike Kenny, coordonnateur, Développement économique local, Ministère du développement économique;
Jim McIntyre, directeur, Politiques et planification, Ministère des ressources naturelles

De Parcs Canada :
Ken East, directeur, bureau extérieur du Yukon;
Bob Lewis, directeur, parc national Vuntut
Maureen Osland, directrice, Ressources humaines

De la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada :
Juri Peepre

Du Wildlife Management Advisory Council (North Slope) :
Lindsay Staples

De Nahanni River Adventures :
Neil Hartling

MISSION D'INFORMATION À IQALUIT

15 mai 2001

De Hamlet de Pangnirtung :
Hezakiah Oshutapik, maire

De l'Association inuite de Qikiqtani :
Harry Dialla, agent de mise en oeuvre;
John MacDougall, analyste des politiques

De *Nunavut Tunngavik Incorporated* :
Derek Rasmussen

16 mai 2001

De Parcs Canada :
Elizabeth Seale, directrice, Unité de gestion du Nunavut;
Nancy Anilniliak, directrice adjointe, Unité de gestion du Nunavut

Du gouvernement de Nunavut :
Sakiasie Sowdlooapik, responsable des ressources renouvelables

De Tourisme (Nunavut) :
Madeline Redfern, directrice executive

Du Gouvernement de Nunavut :
David Monteith, gestionnaire, Parcs et aires de conservation, Ministère du Développement durable

À titre individuel :
Gela Pitsiula

Du village de Qikiqtarjuaq :
Lootie Toomasie, maire

À titre individuel :
Manasa Evic

AUDIENCES PUBLIQUES À OTTAWA

6 juin 2001

Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien :
David Baker, directeur général, Direction générale des politiques stratégiques et du transfert;
Terry Henderson, directeur général;
Allan Horner, directeur général, Direction générale du développement économique

De Parcs Canada :
Tom Lee, directeur général

36e Législature 2e session

AUDIENCES PUBLIQUES OTTAWA

18 septembre, 2000

De Parcs Canada :
Bruce Amos, directeur général, Parcs nationaux;
Steve Langdon, Secrétariat aux affaires autochtones;
Rob Prosper, directeur, Baie Georgienne

Du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada :
Bill Austin, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien;
David Baker, directeur général, Direction générale des politiques stratégiques et du transfert des responsabilités;
Marc Brooks, directeur général intérimaire, Direction générale du développement économique

De la Fédération canadienne de la nature :
Kevin McNamee, directeur, Campagnes pour la faune

D'Équipe Canada – Tourisme autochtone :
Virginia Doucett, directrice générale

De la Commission canadienne du tourisme :
Murray Jackson, vice-président, Développement des produits

De la Coalition des Premières nations ayant des intérêts dans les parcs nationaux :
Chef Morris Shannacappo, Première nation de Rolling River

De Nunavut Tunngavik Inc. :
John Merritt, conseiller en matière constitutionnelle